

Ioan Muraru

Elena Simina Tănăsescu

Drept constituțional și instituții politice

Ediția 13 • Volumul I



**Editura C.H. Beck
București 2008**

§1. Apariția constituției	45
a. Cauzele apariției constituției	45
b. Constituția cutumiară și constituția scrisă	46
§2. Regimul juridic al constituției	50
2.1. Adoptarea constituției	50
a. Inițiativa adoptării constituției	51
b. Autoritatea competentă să adopte constituția	51
c. Moduri de adoptare a constituției	52
2.2. Modificarea constituției	55
2.3. Încetarea provizorie a efectelor juridice ale normelor constituționale și abrogarea constituției	58
Secțiunea a III-a. Conținutul normativ al constituției	58
Secțiunea a IV-a. Supremația constituției	62
§1. Conceptul de supremație a constituției	62
§2. Fundamentarea științifică a supremației constituției	63
§3. Consecințele juridice ale supremației constituției	66
3.1. Consecințele juridice privind adoptarea constituției	66
3.2. Consecințele juridice privind modificarea, suspendarea și abrogarea constituției	66
3.3. Deosebiri dintre constituție și legi, consecințe ale supremației constituției	67
3.4. Conformitatea întregului drept cu constituția, consecință a supremației constituției	67
§4. Garanțiile juridice ale supremației constituției	68
4.1. Controlul general al aplicării constituției	68
4.2. Controlul constituționalității legilor	68
Secțiunea a V-a. Controlul constituționalității legilor. Teoria generală	69
§1. Noțiunea controlului constituționalității legilor	69
1.1. Definiția controlului constituționalității legilor	69
1.2. Obiectul controlului constituționalității legilor	70
1.3. Funcțiile controlului constituționalității legilor	71
§2. Apariția controlului constituționalității legilor	72
2.1. Cauzele apariției controlului constituționalității legilor	72
2.2. Evoluție istorică și controverse teoretice	73
§3. Clasificarea controlului constituționalității legilor	76
3.1. Criteriul înscrierii în constituție	76
3.2. Criteriul organului competent să efectueze controlul	77
3.3. Criteriul temporal	79
3.4. Criteriul procedurii de realizarea controlului	80
3.5. Criteriul sistemic	80
§4. Constituționalizarea dreptului	81
Secțiunea a VI-a. Constituțiile române	82
§1. Câteva considerații privind apariția constituției în România	82
§2. Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris	83
§3. Constituția română adoptată la 29 iunie 1866	85

3.1. Premisele istorice	85
3.2. Conținutul Constituției și modificările ce i s-au adus	85
§4. Constituția României din 29 martie 1923	87
4.1. Premisele istorice	87
4.2. Conținutul Constituției	87
§5. Constituția României din 28 februarie 1938	88
5.1. Premisele istorice	88
5.2. Conținutul constituției	88
5.3. Suspendarea Constituției din 28 februarie 1938	89
§6. Dezvoltarea constituțională a României în perioada 1944 până la adoptarea Constituției din 1948	90
6.1. Decretul nr. 1626/1944 pentru „Fixarea drepturilor Românilor în cadrele Constituțiunii din 1866 și cu modificările Constituțiunii din 29 martie 1923”	90
6.2. Decretul nr. 1849/1944 pentru „Adăugire de alineat nou la finele art. IV din Înalțul Decret Regal nr. 1626 din 31 august 1944”	91
6.3. Legea nr. 86 din februarie 1945, pentru Statutul Naționalităților Minoritare	91
6.4. Legea nr. 187 din 23 martie 1945 pentru înfăptuirea reformei agrare	92
6.5. Decretul nr. 2218 din 13 iulie 1946 privind exercitarea puterii legislative	92
6.6. Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947, pentru constituirea Statului Român în Republica Populară Română	93
§7. Constituția din 13 aprilie 1948	95
7.1. Premisele istorice	95
7.2. Conținutul Constituției	95
§8. Constituția din 24 septembrie 1952	96
8.1. Premisele istorice	96
8.2. Conținutul Constituției	96
§9. Constituția din 21 august 1965	97
9.1. Premise istorice	97
9.2. Conținutul Constituției	97
§10. Regimul constituțional din România, stabilit după Revoluția din decembrie 1989	98
10.1. Decret-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naționale	99
10.2. Decretul-lege nr. 8 din 31 decembrie 1989 privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice și a organizațiilor obștești în România	101
10.3. Decretul-lege nr. 81 din 9 februarie 1990 privind Consiliul Provizoriu de Uniune Națională	102

10.4. Decretul-lege nr. 92 din 14 martie 1990 privind alegerea Parlamentului și a Președintelui României	102
§11. Constituția României din 8 decembrie 1991.....	103
11.1. Câteva explicații generale privind elaborarea Constituției	103
11.2. Conținutul Constituției	105
11.3. Revizuirea Constituției din 1991	107
Bibliografie la cap. III.....	110
Capitolul IV. Cetățenia română	114
Secțiunea I. Noțiunea de cetățenie.....	114
§1. Sensurile noțiunii de cetățenie.....	114
§2. Definiția cetățeniei române.....	115
§3. Precizări terminologice.....	116
Secțiunea a II-a. Natura juridică a cetățeniei	117
Secțiunea a III-a. Regimul juridic al cetățeniei române.....	120
§1. Principiile cetățeniei române	120
§2. Modurile de dobândire a cetățeniei române	124
2.1. Dobândirea cetățeniei române prin naștere	124
2.2. Dobândirea cetățeniei române prin repatriere	124
2.3. Dobândirea cetățeniei române prin adopție.....	125
2.4. Dobândirea (acordarea) cetățeniei române la cerere	126
2.5. Cetățenia copilului găsit pe teritoriul României.....	128
2.6. Jurământul de credință față de România. Efecte juridice	128
§3. Modurile de pierdere a cetățeniei române	129
3.1. Retragera cetățeniei române	129
3.2. Renunțarea la cetățenia română	130
3.3. Alte cazuri de pierdere a cetățeniei române	131
§4. Alte reglementări referitoare la cetățenia română.....	132
4.1. Dovada cetățeniei române	132
4.2. Cetățenia de onoare	132
4.3. Dubla cetățenie.....	133
4.4. Străinii și apatrizii	133
Bibliografie la cap. IV.....	134
Capitolul V. Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor	135
Secțiunea I. Noțiunea de drepturi și îndatoriri fundamentale ale cetățenilor	135
§1. Noțiunea de drepturi fundamentale	135
1.1. Afirmarea și evoluția drepturilor omului.....	135
1.2. Apariția drepturilor fundamentale	138
1.3. Definiția drepturilor fundamentale.....	138
1.4. Precizări terminologice	140
1.5. Sfera drepturilor omului și cetățeanului	142
a. Generațiile de drepturi	142

b. Apariția de noi drepturi ale omului	144
§2. Noțiunea de îndatoriri fundamentale	147
Secțiunea a II-a. Natura juridică a drepturilor fundamentale.....	148
Secțiunea a III-a. Corelația dintre reglementările interne și cele internaționale cu privire la drepturile fundamentale.....	149
Secțiunea a IV-a. Clasificarea drepturilor și libertăților fundamentale	153
§1. Criterii de clasificare a drepturilor fundamentale.....	153
§2. Scurtă prezentare a drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute în Constituția României	158
2.1. Principiile generale ale drepturilor fundamentale	159
2.2. Inviolabilitățile	164
2.3. Drepturile și libertățile social-economice și culturale	171
2.4. Drepturile și libertățile exclusiv politice	180
2.5. Drepturile și libertățile social-politice	180
2.6. Drepturile garanții	188
2.7. Îndatoririle fundamentale	190
Bibliografie la cap. V	191
Index alfabetic pe materii.....	197

Prefață

Fără îndoială că o carte bună se recomandă singură, fapt pentru care prezențările lungi pot ridica semne de îndoială. Este motivul pentru care păstrăm și pentru această ediție textul prefetei de la ediția a XI-a.

Înșușirea disciplinei de studiu intitulată Drept constituțional și instituții politice nu ridică prea multe dificultăți dacă cei care se implică în aceasta sunt în măsură să-și ordoneze efortul și conduita profesională. Ca orice disciplină de studiu, Dreptul constituțional și instituții politice presupune anumite nuanțe rezultate din noțiunile și categoriile utilizate, din caracterul său mai abstract, din dinamica sa aparte, precum și din implicațiile sale politice, pe care numai o anumită distanțare ne permite să le putem studia, pe cât posibil, obiectiv. De aceea, pretutindeni și constant, profesorii de Drept constituțional se străduiesc să-și avertizeze studenții cu aceste dificultăți și mai ales să-i pună în gardă cu privire la unele capcane în care pot cădea cu ușurință. Explicația acestor străduințe este simplă și ea ține de invitația la formarea, încă la începutul studiilor universitare, a unei atitudini științifice cu privire la instituțiile juridice și politice. Aceste străduințe urmăresc să sublinieze, o dată în plus, pasul calitativ pe care trebuie să-l realizeze tinerii – ca studenți – în structura universitară de învățământ și educație.

Studenții trebuie să afle că Dreptul constituțional și instituțiile politice, mai mult ca oricare altă disciplină juridică, lucrează cu expresii, categorii și cuvinte familiare, în mare măsură, din viața cotidiană.

Astfel, ei vor auzi frecvent vorbindu-se de Parlament, Guvern, deputați, senatori, alegeri, drept de vot, libertăți publice. Sunt cuvinte și expresii cu care, dis de dimineață, ne trezește radioul, pe care le întâlnim pe primele pagini ale gazetelor și jurnalelor, pe care, uneori până la saturație, le proclamă platformele politice. Studenții neavizați cred, din păcate cu sinceritate, că familiarizarea înseamnă și cunoașterea științifică a acestor fenomene, realități, categorii sau expresii. Aici apare de fapt eroarea, falsa impresie asupra căreia profesorul trebuie să-i avertizeze pe studenții începători. Pentru că limbajul dreptului, deși în mare măsură identic în formă cu limbajul cotidian, are un conținut propriu, specific, un conținut tehnic-juridic, iar acest conținut poate fi înțeles și receptat numai printr-o abordare științifică și un studiu temeinic. De aceea primul sfat pe care noi profesorii îl dăm studenților din primul an de studii este să pornească la învățarea Dreptului constituțional și instituțiilor politice prin reconsiderarea atitudinii față de corelația dintre limbajul cotidian și limbajul juridic.

Câteva explicații ni se par, de asemenea, pertinente. Un manual de Drept constituțional nu se poate realiza într-o lună sau într-un an, știut fiind că el încorporează, mai mult sau mai puțin sintetic, problematica mai multor zeci de monografii, funcțiile sale științifice și, mai ales, didactice fiind complexe. Elaborarea unui manual de Drept constituțional presupune eforturi intelectuale îndelungate, precum și o bogată practică juridică și de catedră. El este rezultatul valorificării unei îndelungate perioade de gândire și regândire a instituțiilor, numai astfel putându-se înscrie în categoria construcțiilor solide și durabile.

O altă precizare este de asemenea pertinentă. Dreptul constituțional, deși mai puțin ca alte ramuri de drept și de știință, are totuși constantele sale, verificate în secole de existență și care, asemenea pietrelor tari, rămân. Valorificarea acestor constante, examinarea lor cu atenție și constructiv, permit ocolirea exagerărilor și speculațiilor, specifice oricăror perioade și mai ales celor de tranziție și care, din păcate, sunt străine motivației științifice. Pentru că, de fapt, pentru cercetătorul științific veritabil și de bună-credință, este un adevăr că anumite concepte s-au cristalizat încă de la Confucius, cel care a fost nu numai primul dar și cel mai mare legislator al Chinei, cel ale cărui opere „**formează baza dreptului public**” (*Doctrines de Confucius ou Les quatre livres de philosophie morale et politique de la Chine*, traduit du Chinois par M.G. Panthier, Paris, Librairie Garnier Frères, Introduction p. XI – XII). Străbătând milenii, aceste concepte s-au verificat sau nu, au fost utilizate sau nu, au fost completate și corectate. Interpretarea acestora într-o viziune sau alta, colorarea lor în anumite nuanțe atunci când au fost aplicate, uneori primitiv, este desigur o problemă mai delicată, dar care nu le-a afectat substanța.

De aceea manualul încearcă valorificarea eforturilor științifice cărora ne-am consacrat mai multe decenii.

Desigur, după Revoluția română din anul 1989 Dreptul constituțional a cunoscut o firească revigorare și deschidere. A intrat în vigoare o nouă Constituție (1991) la redactarea căreia ne-am adus și noi o modestă contribuție, alături de ceilalți membri ai Comisiei pentru redactarea proiectului de Constituție. În baza acestei Constituții, supusă revizuirii în anul 2003, s-au elaborat și se elaborează legi, în viziunea nouă și perspectiva unui stat de drept și democratic.

Pe plan științific, alături de manualele unor constituționaliști și, desigur, profesori consacrați, în rândul cărora acordăm un loc aparte distinsului profesor Tudor Drăganu, s-au editat și alte cursuri, fenomen ce exprimă afirmarea mai largă a preocupărilor în acest interesant domeniu. Credem că toate aceste lucrări merită să fie studiate. Aceasta pentru că cel care dorește ca, mai târziu, să se dedice Dreptului constituțional și în general vieții publice, trebuie să citească cât mai mult. El nu trebuie să fie descurajat cumva de dese controversse și diversitatea punctelor de vedere (excluzând desigur pe cele primitive și arogante), deoarece, în fond, această „contradictorialitate” este nu numai frumusețea dreptului, ci și calea spre cunoaștere și adevăr.

Ediția de față a manualului Drept constituțional și instituții politice este o ediție actualizată atât sub aspectul exigențelor planului de învățământ, cât și sub aspectul reflectării legislației și doctrinei.

Astfel, **mai întâi**, capitolele sunt reasezate pentru a răspunde distribuirii cunoștințelor conform planului de învățământ pe cele două mari părți și anume: Drept constituțional, semestrul I; Instituții politice, semestrul II.

În al doilea rând s-au adăugat elemente de noutate în materie. Asocierea în realizarea manualului s-a impus ca un procedeu larg utilizat azi în lumea universitară, știut fiind că în scrierea unor manuale sau tratate, munca în echipă prezintă multiple avantaje de ordin științific și asigură o credibilitate sporită lucrărilor.

În al treilea rând, sunt necesare unele precizări privind denumirea disciplinei. În climatul de libertate științifică realizat după Revoluția română din anul 1989, am adăugat la clasică denumire „Drept constituțional” și pe cea de „Instituții politice”. Am valorificat astfel spiritul științific vest-european, mai ales doctrina franceză. Ca de obicei și spiritul științific este supus unei dinamici, rod al zbaterilor, reușitelor, nereușitelor și experimentului.

Astfel, într-un excelent manual, caracterizat de autorii săi, cu o rară modestie și demnitate academică „Précis”, se explică de ce învățarea dreptului constituțional nu este învățarea „dreptului constituțional și instituțiilor politice”, și nici a „instituțiilor politice și dreptului constituțional”, sau a „dreptului constituțional și științei politice”. De aceea, echipa care a realizat manualul, coordonată de profesorul Louis Favoreu, un incontestabil în materie, explicând, pe baza unei motivații savante de ce definiția lui George Burdeau nu ar mai fi convingătoare în zilele noastre, l-a denumit, simplu, Drept constituțional. Este vorba de lucrarea *Droit constitutionnel*, publicată la Paris de editura Dalloz, aflată deja la a treia ediție în anul 2002, realizată de Luis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, André Roux, Otto Pfersmann, Guy Scoffoni. Semnalarea acestei atitudini științifice este de fapt o invitație la gândirea și regândirea dimensiunilor acestei importante discipline de studiu.

În al patrulea rând, am realizat unele perfecționări de ordin tehnico-științific, în sensul că, folosind sistemul de numerotare a ideilor de bază, am adăugat un **index de materii**. Aceasta permite o mai lesnicioasă consultare a manualului și o lărgire a cercului celor interesați în studiul acestei discipline.

Prof. univ. dr. Ioan MURARU

Prof. univ. dr. Elena Simina TĂNĂSESCU

Capitolul I

Societate, stat, drept, politică și morală

Studierea, dar mai ales înțelegerea, structurilor și instituțiilor constituționale implică anumite clarificări și delimitări ale categoriilor și termenilor cu care se operează. De aceea câteva explicații privind societatea, statul, dreptul, politica și morala se impun. Nu rare ori sensurile lor științifice se identifică din contextul în care sunt întrebuințate, dar plasticitatea limbajului românesc poate uneori deruta. 1

Desigur, studenții anului universitar în care se predă Dreptul constituțional și instituțiile politice cunosc, în mare măsură, terminologia utilizată sau în orice caz sunt familiarizați cu ea. Dar întrucât limbajul este deseori convențional, pentru a ne putea situa pe aceeași lungime de undă este bine să cădem de acord, dintr-un început, asupra unor noțiuni.

Vom putea observa că s-au cristalizat reguli morale bune, principii politice și juridice excelent formulate de către minți și guvernăminte luminate. Toate acestea s-au studiat și se studiază în școli și universități, se proclamă zilnic, unele sunt veritabile constante, dar totuși se respectă rar pentru că oamenii sunt mereu alții.

Secțiunea I. Societatea

Termenul societate, despre care vom vorbi deseori are multiple sensuri și întrebuințări. În mod deosebit ne interesează categoria **societate umană** în sensul ce i se dă în dicționare de ansamblu unitar, complex sistematic, de relații între oameni, istoricește determinate, condiție și rezultat al activității acestora de creare a bunurilor materiale și valorilor spirituale necesare traiului individual și colectiv. Societatea umană nu este o sumă aritmetică, ci un complex de oameni, grupuri, clase, stări, realități (economice, politice). 2

Societatea umană se deosebește de societatea animală nu numai prin calitățile ființei umane (rațiune și conștiință), ci și prin caracterul său **organizat** rezultat din exigențele existenței și dezvoltării, din dorința de perfecțiune. Categoria societate umană nu poate fi străină categoriilor de stat, drept, politică și morală. În ea și pentru ea s-au creat și există acestea. Societatea umană determină sensurile și scopurile celorlalte categorii, numite deseori, generos

dar și înșelător, **bine comun** sau **fericire**. Ea este un punct de plecare dar și de revenire pentru toate construcțiile sociale, politice și morale. Societățile umane se caracterizează ca primitive, subdezvoltate, dezvoltate, ele sunt leagănul civilizațiilor, religiilor, culturilor, speranțelor dar și al războaielor, neîmplinirilor și dezamăgirilor.

- 3 Societatea umană are la bază o **diversitate** de indivizi, grupați în clase și categorii sociale. Ea este influențată de o serie întreagă de factori, dintre care, cei mai relevanți sunt cei ideologici, economici, istorici, psihologici și de tradiție, internaționali, etc. **Factorii ideologici** presupun că orice societate umană are la bază un sistem de valori, structurant pentru respectiva comunitate umană, care fie constituie liantul comun al tuturor indivizilor, fie poate reprezenta factorul de diferențiere atunci când în funcție de aceste valori se realizează organizarea instituțiilor statului și exercitarea puterii (ideologii liberale, marxiste, etc.) **Factorii economici** determină atât opiniile și atitudinea membrilor societății cât și, în bună măsură, modalitatea de amenajare a instituțiilor statului și exercitarea puterii în societate. Este un adevăr unanim admis astăzi că, dacă infrastructura economică nu determină direct și simplist suprastructura instituțională, nivelul de dezvoltare economică și ritmul creșterii acesteia au totuși o influență semnificativă asupra modalității în care se exercită puterea de stat. **Factorii istorici** și legați de tradiții joacă și ei un rol destul de important în cadrul diverselor societăți, influențând atât structura sa instituțională, cât și procesele decizionale și de execuție care au loc în cadrul acesteia. În egală măsură, nu trebuie neglijate nici elementele de psihologie și chiar miturile unei colectivități umane, căci ele se pot dovedi structurante și, deseori, pot avea efecte extrem de importante la nivel global. De multe ori, în raportul dintre realitate și reprezentarea pe care majoritatea corpului social o are cu privire la respectiva realitate importanță are doar cea de a doua. Nu în ultimul rând, factorii internaționali nu pot fi neglijăți în contextul contemporan, în care viața fiecărei comunități umane este strâns legată de soarta umanității în ansamblu.

Ce este interesant de reținut este faptul că o societate umană poate să existe, să se dezvolte și să se impună numai în structuri organizate, iar structura care s-a impus, a rezistat și rezistă, fiind practic de neabandonat este statul.

Secțiunea a II-a. Statul

- 4 Cel mai adesea se afirmă, și nu fără temei, că statul este cea mai importantă **instituție** sau chiar **instituție politică** dintre toate cele care există într-o societate.
- 5 Cuvântul stat are **două accepțiuni**. Într-o primă accepțiune, prin stat este înțeleasă suma a trei elemente și anume: **teritoriul, populația** (națiunea) și

suveranitatea (în sensul de putere organizată statal, adică, de fapt, statul în accepțiunea sa strict juridică). În această accepțiune statul este sinonim cu țara, el incluzând civilizația, resursele, oamenii, teritoriul frontierele, autoritățile etc. În această accepțiune își găsesc fundamentarea exprimări de genul „state cu nivele de dezvoltare diferite”, „statele lumii”.

Într-o a doua accepțiune, restrânsă, prin stat se înțelege **forma organizată a puterii poporului**, mai exact mecanismul sau aparatul statal. Aceasta este o accepțiune strict juridică.

Pentru societatea umană statul a apărut ca soluția unică și optimă pentru dezvoltarea sa materială și spirituală și pentru conservarea valorilor umane. Statul este un concept și o realitate. Deși, paradoxal, statul „ca unitate nu poate fi văzut, nici auzit, nici pipăit”. (Hans Kelsen) Statul este o construcție pe care toți, sau cei mai mulți, deseori o ignoră sau o detestă, dar pe care toți o invocă și o solicită când viața, libertatea sau averea lor sunt puse în pericol. Statul creează unora speranța, produce altora durerea, nemulțumire și chiar adesea sentimentul revoltei. El este ținta răzmerițelor și insurecțiilor. Oamenii dăruiesc state pentru a le înlocui tot cu state. Statul este o mistică. Statul, se spune deseori, exprimă ordinea din natură, o copiază, o reproduce.

Potrivit lui Hans Kelsen, statul poate fi caracterizat ca: a) ordine de conduită a oamenilor, o ordine juridică de constrângere, b) putere de comandă; c) voință, distinctă de voința indivizilor, fiind mai mult decât suma voințelor individuale, ea situându-se deasupra lor.

Sintetizând multitudinea explicațiilor putem arăta că statul este produsul istoriei societății umane. El a devenit formula juridică de organizare și de existență a unei societăți, popor sau națiune. El a apărut pe o anumită treaptă a evoluției societății umane, din rațiuni multiple, între care cea menționată de marele profesor de drept Léon Duguit și anume divizarea societății în **guvernanți** și **guvernați**, are importanța sa. Structurile și funcțiile statului au evoluat, dar în esență statul a rămas același, anume o putere de comandă, sau, în societățile pluraliste și democratice, un instrument de organizare și conducere a societății. Chiar dacă în zilele noastre se face vorbire tot mai des de transferul către unele structuri supranaționale sau exercitarea în comun cu alte state a unor competențe proprii exercitării puterii stat, apreciem că aceasta este o evoluție care nu va nega sau anihila caracterele esențiale ale statului ca centru de comandă și de organizare a colectivităților umane.

Strict juridic (sau într-un sens restrâns) statul este un **ansamblu sistematic de organe de stat** (autorități), el cuprinde parlamente, guverne și alte autorități executive, organe judecătorești, armată, poliție și închisori. În aceste organe de stat (autoritățile publice) lucrează demnitari, funcționari publici și agenți publici. Prin acestea statul se impune, este receptat și acceptat, de bunăvoie sau de nevoie (silit). Democratic sau nu, statul se impune, pentru că el implică organizare și ordine. Civilizația societății are implicații asupra trăsăturilor și procedeele utilizate de stat, dar nu asupra conceptului ca atare.

- 8 Statul are o serie de **funcții** ce sunt de regulă examinate sub mai multe ipostaze. Astfel pot fi identificate: funcția legislativă, funcția executivă, funcția jurisdicțională; funcții interne și funcții externe; funcții economice, funcții culturale funcții sociale, funcții represive, etc. Cei care compun aparatul de stat (demnitari, funcționari, agenți) se bucură de autoritate și protecție statală aparte, protecție denumită în unele situații imunitate.
- 9 O problemă teoretică de mare importanță, căreia i s-au căutat multe răspunsuri și care totuși a rămas fără răspuns, este aceea de a ști care este **legitimitatea** statului, adică legitimitatea puterii unora de a comanda altora. Cum se justifică existența sa milenară deși a fost nu numai acceptat, ci și dezavuat? S-ar putea totuși considera că statul rămâne rezultatul convențiilor sociale, pentru că până la urmă a convins că este un rău necesar, mai necesar ca multe alte lucruri și bune și rele. Cât privește cauza și scopul acestor convenții, condițiile în care au fost încheiate sau impuse ele privesc mai puțin legitimitatea puterii pe care o fundamentează. Constituirea statelor și a societăților umane – spunea Pufendorf – nu s-a petrecut de la sine, ci a presupus intervenția inteligenței și a voinței, adică limitarea deliberată a libertății umane: o convenție.

Pentru caracterizarea statului trebuie reținut că el este și **persoană juridică**, în raporturile în care participă nemijlocit, în nume propriu, ca subiect de drepturi și obligații (raporturile de drept civil, succesor al moștenirilor vacante, primire de donații și legate ce-i sunt adresate).

Secțiunea a III-a. Dreptul

- 10 Statul și dreptul sunt strâns legate, se sprijină și se condiționează reciproc. Au apărut deodată, din aceleași cauze și, pot fi explicate mult mai bine împreună. Statul creează dreptul și paradoxal, dreptul delimitează configurația și acțiunile statului. Creând dreptul, statul impune reguli de conduită, norme obligatorii pentru toți. Prin drept statul își exprimă puterea de comandă, formulând exigențe economice, umane, politice. Creând dreptul, statul îi asigură în același timp eficiența și viabilitatea. El devine paznicul normelor juridice, intervenind, nu rare ori cu violență, pentru a chema la ordine indivizii care ignoră sau încalcă prescripțiile normelor.

Ca și statul, categoria drept cunoaște două accepțiuni: **dreptul obiectiv** și **dreptul subiectiv**. Prin dreptul obiectiv înțelegem totalitatea normelor juridice. Romanii arătau că „*Jus est ars boni et aequi*” adică dreptul este arta bine-lui și a echității. De atunci și până astăzi s-au formulat numeroase definiții. Pentru Jean Bodin dreptul este o rază de bunătate și de prudență divină.

- 11 Într-o explicație simplă, dreptul obiectiv este definit ca **totalitatea regulilor de conduită, instituite sau sancționate de stat**, reguli ce exprimă voința

poporului ridicată la rangul de lege, a căror aplicare este realizată de bunăvoie și, în ultimă instanță, prin forța coercitivă a statului.

Cât privește dreptul subiectiv el este posibilitatea garantată de lege voinței unei persoane, în temeiul căreia aceasta este în măsură, în vederea valorificării unui interes personal direct, să desfășoare o conduită determinată sau să ceară unui terț îndeplinirea unei acțiuni sau abținerea de la o anumită activitate. Normele juridice, care formează sistemul de drept al unui stat se grupează în ramuri de drept și instituții juridice.

Categoria drept poate fi clasificată în **drept natural** și **drept pozitiv**. Dreptul pozitiv cuprinde totalitatea normelor juridice în vigoare la un moment dat și, în acest sens, se confundă cu noțiunea de drept obiectiv. Conceptul de drept natural face trimitere la concepția filozofică în conformitate cu care anumite norme își au sursa în divinitate sau natură, consacră realități imanente și pe care ființa umană nu poate să le modifice sau să le aducă vreo atingere de orice fel. În acest sens, dreptul natural se apropie de morală sau cutumă. 12

Dreptul obiectiv, adică totalitatea normelor juridice, cunoaște însă o tradițională clasificare în **drept public** și **drept privat**. Este o clasificare realizată încă de jurisconsultii romani.

Dreptul public cuprinde normele juridice care privesc statul, colectivitățile publice și raporturile lor cu persoanele particulare atunci când aceste raporturi privesc prerogativele subiectelor de drept public. Dreptul public este dominat de interesul general și de aceea în raporturile juridice de drept public prevalează voința statului, a colectivităților publice. Dreptul public cuprinde mai multe ramuri de drept și anume: dreptul internațional public, dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul financiar, dreptul penal, etc. 13

Dreptul privat cuprinde normele juridice aplicabile persoanelor particulare, fizice sau juridice (morale) și raporturilor dintre ele. În dreptul privat cuprindem dreptul civil, dreptul comercial, etc.

Distincția dintre dreptul public și dreptul privat nu trebuie însă absolutizată. Nu rare ori, din rațiuni puternice teoretice și practice se produc „imixtiuni” ale dreptului privat în viața publică (sectorul industrial, comercial) și invers (anumite situații de publicizare). Câteodată se face o separație rigidă ca și cum cele două mari părți ale dreptului ar fi despărțite de un zid. Se merge pe ideea că din moment ce dreptul privat cuprinde reguli aplicabile subiectelor egale între ele, acestea nu se pot aplica și în raporturile de drept public. Ideea este exagerată, dacă nu cumva chiar falsă. Atât dreptul public cât și cel privat sunt părți ale aceluiași sistem de drept, au trăsături particulare dar și multe trăsături comune. Au izvoare comune, chiar și contractuale dacă se admite ideea contractului de drept public. De altfel, așa cum vom observa, existența raporturilor cu dublă natură juridică sau chiar cu multiplă natură juridică sunt efectul acestor conexiuni.

- 14 Mai mult, asistăm la un proces de **constituționalizare** a dreptului, de transformare a unor reguli juridice din anumite ramuri de drept în reguli constituționale. Este efectul firesc al sporirii rolului instituțiilor în sistemele juridice și al implicațiilor deosebite pe care le are afirmarea puternică a supremației constituției. Acest proces nu trebuie însă interpretat exagerat. Nu poate fi vorba de o încorporare a restului dreptului în dreptul constituțional. Este o **reevaluare** a unor instituții juridice și principii de drept, din perspectiva statului de drept, democratic și social.

Unele delimitări între **drept și lege**, precum și unele comparații sunt pertinente. Legea în sensul său cel mai larg este sinonimă cu dreptul, de aceea dreptul cuprinde toate legile, în acest sens larg. În sens restrâns, lucru ce-l vom studia mai târziu, legea este unul din izvoarele dreptului.

- 15 În acest sens restrâns vom observa că legile pot fi fundamentale sau ordinare, dar și organice. De asemenea, ele pot fi administrative, fiscale, agrare, comerciale, în funcție de domeniul reglementat și deci de ramura de drept în care sunt încorporate. Într-o explicație riguroasă dreptul cuprinde toate izvoarele sale juridice care în afară de legi se referă și la ordonanțe, hotărâri, ordine, convenții, obicei și chiar practică judiciară și precedente judiciare. **Dreptul și statul** aceleiași societăți, în aceeași unitate de timp sunt simetrice ca surse și trăsături. Este aproape imposibil ca în același timp și loc, în aceeași societate, să existe un stat democratic și un drept nedemocratic sau un stat autoritar (dictatură) și un drept democratic. Dreptul și statul evoluează împreună, se sprijină reciproc, se corelează obiectiv.

Secțiunea a IV-a. Politica

Deși cel mai frecvent în limbaj, termenul politică este cel mai greu de definit. Multifuncționalitatea sa, înțelesurile nuanțate, interpretările diverse, transformă încercările de o așa natură într-un fel de muncă a legendarului Sisif. Mai ales că astăzi apoliticii fac politică mai vârtos decât politiciii. În această zonă ne aflăm, pe drept cuvânt, pe nisipuri mișcătoare.

- 16 Paradoxal însă, structurile constituționale moderne nu pot fi explicate și nici concepute în afara sau, în orice caz, fără legătură cu politica, sau mai corect exprimat cu politicile (pentru că frecvent se vorbește de politică economică, politică socială, politică demografică, politică ecologică, politică externă, politică internă). Nu există și nu poate exista o guvernare apolitică, o asemenea guvernare fiind un nonsens, nu există și nu poate exista parlament apolitic (cum ar putea exista atâta timp cât parlamentarii rezultă din listele partidelor politice?), nu există și nu pot exista partide politice apolitice. Termenul politică are multiple sensuri, definite prin dicționare. În sensul ce ne

interesează politica este o formă de activitate socială care se extinde asupra sferei relațiilor dintre clase, națiuni și alte grupuri sociale, ca și a aceloră dintre indivizi și acestea, în lupta pentru putere. Principala sferă a politicii o constituie participarea la guvernare, determinarea formelor, funcțiilor și conținutului acesteia. Politica include ansamblul problemelor ce interesează statul, maniera de a-l conduce.

Interesant de reținut pentru noi este că politica este determinată în conținutul său de **starea socială** a unei țări. De aceea există politici și politici. Apoi, exigențele politicii se reflectă puternic în stat și drept, le imprimă acestora trăsături și funcții. Statul și dreptul sunt greu de explicat cât privește conținutul și forma lor în afara politicii. Politica explică exprimări precum instituții politice, clasă politică. „Politica este regizorul unei piese de teatru, iar dreptul trupa de actori care interpretează piesa, executând indicațiile regizorului” (Jean Gicquel, D.C. 1999 p. 15).

Secțiunea a V-a. Morala

Morala este în general definită ca o **formă a conștiinței sociale**, care 17 reflectă și fixează în principii și reguli cerințele de comportare privind raporturile dintre indivizi și dintre individ și colectivitate (familie, societate, națiune, popor, alte categorii sociale). Uneori este considerată ca o știință care ne învață regulile pe care trebuie să le urmăm pentru a face bine și a evita răul. Într-un cuvânt morala implică **norme și exigențe valorice**. Există desigur și aici o diversitate de clasificări, de nuanțe. Se vorbește despre morala laică și morala religioasă, morala dominantă (a clasei politice) și morala guvernaților, morala burgheză și morala proletară (devenită socialistă).

Corelațiile dintre societate, stat, drept, politică și morală sunt dense în 18 conținut, puternice. Se știe că mentalitățile cuprind obișnuințele intelectuale și modalitățile de a percepe realitatea și de a gândi ale grupurilor sociale. Ele guvernează în bună măsură morala unui grup social și îi influențează conștiința colectivă. Morala se cristalizează în societatea umană și exprimă exigențele și valorile acesteia. Ea stă și trebuie să stea la baza statului și dreptului, la baza guvernării. Ea trebuie să stea și la baza politicii. Politica, ea însăși, trebuie să fie morală. Pentru aceasta ea trebuie practică de **oameni politici**, în sensul dat de Take Ionescu în subtila clasificare și demarcație pe care o făcea între omul de stat, omul politic și politician. În țările democratice, guvernării trebuie să țină seama de morala dominantă în societățile respective, dacă nu vor să construiască instituții și politici pe nisipuri mișcătoare.

Pline de semnificații sunt, în acest sens, scrierile lui Alexis de Tocqueville, în sensul cărora „în lumea morală totul este clasat, coordonat, prevăzut,

hotărât dinainte; în lumea politică, totul este agitat, contestat, incert. În prima, ascultarea pasivă, deși de bună voie; în a doua, independență, nesocotirea experienței și ostilitate față de orice autoritate. Departe de a-și dăuna una alteia, aceste două tendințe, în aparență atât de opuse, se manifestă în consens și par a se sprijini reciproc”.

Regulile și exigențele morale sunt mult mai apropiate de dreptul natural și de cutumă, ele exprimă deziderate ancestrale și permanente ale omenirii. Unele dintre ele au fost chiar codificate de-a lungul timpului și s-au transformat în veritabile norme juridice.

Regulile morale, deși de obicei nu se aduc la îndeplinire, în caz de nevoie prin forța coercitivă a statului, trebuie sprijinite juridic în realizarea lor atunci când apără viața, libertatea și fericirea oamenilor. De aceea în Constituția României, referirile la ipostazele morale nu lipsesc. Aceste referiri constituționale asigură moralei eficiență, validitate. Astfel, spre exemplificare, art. 26, art. 30, ocrotesc „bunele moravuri”, art. 53 menționează „morală publică”. De asemenea, „buna-credință” care evident este, mai întâi, un concept moral este consacrată prin art. 11 și art. 57.

Secțiunea a VI-a. Religiile

- 19 Religiile au avut un mare rol în apariția și evoluția structurilor statale și dreptului. Ele au fost și sunt izvoarele izvoarelor juridice. Ele constituie un criteriu de clasificare a statelor în state laice și state religioase.

Bibliografie la capitolul I

- 1) *Alexis de Tocqueville*, Despre democrație în America, vol. 1, Editura Humanitas, București, 1992, p. 88.
- 2) *Emil Cernea*, Dreptate, lege, omenie în dreptul cutumiar român, *Analele Universității București*, nr. II/2003, p. 17 și urm.
- 3) *Gustave Le Bon*, Psihologia mulțimilor, Editura Anima, București 1990, p. 34 și urm.
- 4) *Hans Kelsen*, Teoria generală a statului, tradusă din limba germană de Jean H. Vermeulen, București, Tiparul Oltenia, 1928, p. 5-8, p. 14. Actele de constrângere sunt, în mod tipic, în număr de două: pedeapsa și executarea. Scopul amenințării cu constrângerea este de a induce un astfel de comportament oamenilor încât să îi ferească de constrângere. În considerarea acesteia, oamenii vor adopta o astfel de conduită încât raporturile lor să nu ofere nici o posibilitate de a se putea exercita actul de constrângere. Purtării oamenilor, proiectată de ordinea de stat, îi va fi opusă prin contrast sau pedeapsa sau executarea (op. cit., p. 16-17).

- 5) *Ion Deleanu*, Drepturile subiective și abuzul de drept, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1988, p. 49. Dreptul subiectiv reprezintă prerogativa conferită de lege în temeiul căreia titularul dreptului poate sau trebuie să desfășoare o anumită conduită ori să ceară altora desfășurarea unei conduite adecvate dreptului său, sub sancțiunea recunoscută de lege, în scopul valorificării unui interes personal, direct, născut și actual, legitim și juridic protejat, în acord cu interesul obștesc și cu normele de conviețuire socială.
- 6) *Léon Duguit*, Droit constitutionnel, Paris, 1907, p. 19-21, 55-64. Léon Duguit precizează că, în sensul său cel mai general, cuvântul stat desemnează o societate omenească în care există o diferențiere politică între guvernanți și guvernați, într-un cuvânt o autoritate politică. Duguit definește dreptul public ca fiind „ansamblul regulilor de drept care se aplică statului”.
- 7) *Nicolae Popa*, Teoria generală a dreptului, București, 1993. Nicolae Popa definește dreptul ca ansamblul regulilor asigurate și garantate de către stat, care au ca scop organizarea și disciplinarea comportamentului uman în principalele relații din societate, într-un climat specific manifestării coexistenței libertăților, apărării drepturilor esențiale ale omului și justiției sociale.
- 8) *Philippe Malaurie*, Antologia gândirii politice, Editura Humanitas, București, 1997, p. 116 (pentru Pufendorf), p. 93 (pentru Jean Bodin).
- 9) *Pierre Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, 22^e édition, Armand Colin, Paris, 2003, p. 24-38.
- 10) *Tudor Drăganu*, Drept Constituțional și instituții politice, vol. I, Universitatea Ecologică „Dimitrie Cantemir” Târgu Mureș, 1993, p. 92-97. Este interesantă constatarea lui Tudor Drăganu în sensul căreia numai puține limbi au cuvinte diferite pentru cele două concepte drept obiectiv și drept subiectiv. Limbile franceză, germană și română nu cunosc decât un cuvânt. În schimb, limbile engleză și arabă au termeni diferiți. Limba engleză are cuvântul „law” pentru dreptul obiectiv și cuvântul „right” pentru dreptul subiectiv, limba arabă desemnează prin cuvântul „kanun” dreptul obiectiv și prin „hak”, dreptul subiectiv.
- 11) *Tudor Popescu*, Drept civil, I, Introducere generală, Editura Oscar Print, București, 1994, p. 33. Tudor Popescu deosebește dreptul public de dreptul privat prin scop, caracter, sancțiune. În timp ce dreptul public satisface interesele colective ale statului, dreptul privat satisface interesele individuale. Dreptul public conține norme cu caracter imperativ în timp ce dreptul privat conține norme supletive (în general). Pentru încălcarea dreptului privat competența sancționării revine instanțelor judecătorești, această competență fiind, în principiu, exclusă pentru dreptul public. De asemenea se consideră că între dreptul public și dreptul privat s-au produs și se produc „numeroase interferențe” (op. cit., p. 22). Dreptul civil constituie dreptul privat comun (op. cit., p. 23).
- 12) *Gheorghe Boboș*, Statul și dreptul în civilizația și cultura universală. Editura Argonaut, Cluj-Napoca, 2006.
- 13) *Philippe Gaudin*, Marile religii, seria Cultură Generală, Editura Orizonturi, Editura Lider, București (reproduce o ediție din 1995). În lucrare se precizează că astăzi în lume există cinci mari religii, și anume: iudaismul, creștinismul, islamismul, hinduismul și budismul.

Capitolul II

Dreptul constituțional român

- 20 Disciplina de studiu drept constituțional și instituții politice își propune să analizeze ramura dreptului unitar român alcătuită din normele juridice prin care sunt reglementate relațiile sociale fundamentale ce apar în strânsă legătură cu fenomenul putere de stat, precum și acțiunea acestor norme în viața instituțiilor și autorităților publice. În continuare vom explica noțiunile cu care operează disciplina de studiu și vom preciza specificul câtorva din categoriile juridice generale (normă juridică, raport juridic, izvor de drept) care se aplică în materia dreptului constituțional.

Secțiunea I. Noțiunea de drept constituțional și noțiunea de instituții politice

- 21 Am explicat deja că dreptul este definit ca ansamblul regulilor de conduită, instituite sau sancționate de stat, reguli ce exprimă voința poporului ridicată la rang de lege și a căror aplicare este realizată de bunăvoie și, în ultimă instanță, prin forța coercitivă a statului.

Dreptul românesc se prezintă ca un **ansamblu sistematizat de norme juridice**, cuprinzând mai multe ramuri de drept, precum dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul civil, dreptul penal etc. **Ramura principală** a dreptului românesc este dreptul constituțional care prin normele sale consacra și ocrotește cele mai importante valori economice, sociale și politice. În explicarea problemelor teoretice și practice privind dreptul constituțional ca ramură a dreptului trebuie să plecăm de la evoluția istorică a noțiunilor analizate și să începem cu precizarea unor chestiuni terminologice.

- 22 În procesul apariției și dezvoltării dreptului, ca unul din principalele mijloace de realizare a intereselor și voinței guvernanților, ramura dreptului constituțional se cristalizează mult mai târziu și anume odată cu apariția primelor constituții scrise din lume. Este știut că înaintea sfârșitului secolului al XVIII-lea nu existau constituții, iar guvernanții se supuneau foarte rar unor reguli de drept. Dreptul constituțional este deci o prezență mai târzie în sistemul de drept, neavând vechimea dreptului civil, dreptului penal etc. De aceea

și conceptul clasic de drept constituțional se formează mult mai târziu, el fiind de origine italiană, dar format sub impulsul ideilor franceze.

Prima catedră expres denumită „drept constituțional” s-a creat la Ferrara în 1797, fiind încredințată lui Giuseppe Campagnoni di Luzo. În Franța, prima catedră de drept constituțional s-a creat în 1834, la Paris, iar cel care predă dreptul constituțional era Pellegrino Rossi, tot un italian. Noțiunea de drept constituțional se răspândește cu timpul și în alte țări. În unele state precum Austria, Germania și Rusia această disciplină (și implicit ramura de drept) este răspândită și cunoscută sub denumirea de drept de stat.

În țara noastră, dreptul constituțional s-a predat inițial împreună cu dreptul administrativ, sub denumirea de drept public, dar la 1864 A. Codrescu își intitulează cursul publicat „Dreptul constituțional”, iar la 1881 la Brăila apar „Elemente de drept constituțional” de Christ I. Suliotis. Conceptul de drept constituțional se consideră încetățenit prin predarea (și publicarea) la Facultatea de Drept din Iași a cursului de Drept constituțional al profesorului Constantin Stere (1910) și la Facultatea de Drept din București a cursului de Drept constituțional al profesorului Constantin Dissescu (1915).

Denumirea de drept constituțional, dată atât ramurii de drept cât și disciplinei științifice care o cercetează, s-a menținut cu excepția unei scurte perioade (după cel de-al doilea război mondial când România a fost sub ocupație militară sovietică, iar disciplina s-a predat sub denumirea de drept de stat) și se menține și astăzi în țara noastră. Astăzi, în lume, în afara denumirii de drept constituțional, există și denumirea de drept de stat, ca de exemplu în Germania, în Rusia.

Trebuie să observăm că există o diversitate de păreri cu privire la **definirea dreptului constituțional ca ramură a unui sistem normativ statal**. Este foarte greu, dacă nu imposibil, de surprins multitudinea de păreri exprimate. De aceea vom sublinia doar unele puncte de vedere și numai în măsura în care prezintă un interes științific deosebit. 23

Sintetizând părerile exprimate în literatura juridică, vom observa că dreptul constituțional este definit ca fiind alcătuit din norme juridice care reglementează **forma statului, organizarea, funcționarea și raporturile dintre puterile publice, limitele puterilor publice, organizarea politică a statului** etc. Definițiile date au elemente comune dar și unele nuanțe specifice. În acest sens trebuie să observăm că unele definiții includ **drepturile și libertățile omului și cetățeanului**, altele nu. Apoi, asemenea nuanțări rezultă din înțelesul diferit ce se dă unor noțiuni, aceasta având ca efect restrângerea sau, dimpotrivă, extinderea sferei dreptului constituțional. Reținem în acest sens că unii consideră că dreptul constituțional reglementează relațiile sociale ce apar în procesul organizării și exercitării puterii de stat, alții că organizarea puterii se cuprinde în exercitarea puterii, în timp ce alții susțin că relațiile sociale reglementate de dreptul constituțional sunt cele care apar în înfăptuirea puterii de stat.

Dacă unele definiții se mărginesc la prezentarea **elementelor definitorii generale**, altele cuprind și **enumerări de instituții** ale dreptului constituțional. De asemenea, unele definiții exprimă ideea că anumite norme ale dreptului constituțional nu ar fi veritabile norme juridice deoarece nu ar cuprinde sancțiuni pentru încălcarea lor. Menționăm că această din urmă opinie este contrazisă de realitatea juridică din zilele noastre.

În explicarea noțiunii dreptului constituțional trebuie să plecăm de la necesitatea de a identifica, pe baza unui criteriu științific, în totalitatea normelor dreptului pe acelea care formează ramura dreptului constituțional. Pornind de la realitatea că toate normele dreptului reglementează relații sociale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării stărilor de putere, vom observa că normele dreptului constituțional reglementează **relațiile fundamentale** ce apar în acest proces.

Vom defini astfel **dreptul constituțional** ca acea **ramură a dreptului unitar român formată din normele juridice care reglementează relațiile sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării stărilor de putere**. Sunt identificate și exprimate aici atât genul proxim cât și diferența specifică, precum și obiectul de reglementare.

Trebuie să adăugăm și că noțiunea dreptului constituțional nu trebuie confundată cu noțiunea de constituție. Constituția este o parte a dreptului constituțional, e drept cea mai importantă, dar drept constituțional există chiar și acolo unde nu există o constituție, sfera sa normativă fiind, în mod firesc, mult mai largă decât cea a constituției.

- 24 Merită menționat aici și faptul că în prezent se manifestă o tendință tot mai accentuată printre unii autori, în special din zona dreptului comunitar, de a extinde noțiunea de drept constituțional de la denumirea unei ramuri a sistemului normativ statal la zona de interferență dintre dreptul intern și dreptul internațional public. Recent, unii autori, au utilizat denumirea de drept constituțional în strânsă legătură și cu unele norme specifice dreptului comunitar, arătând că ansamblul relațiilor sociale care se referă la exercitarea puterii statale parțial în interiorul statului și parțial în comun cu alte state la nivelul entității suprastatale care este Uniunea Europeană alcătuiesc o nouă ramură a dreptului comunitar, denumită **drept constituțional comunitar**. (Ingolf Pernice).

Uniunea Europeană se prezintă astăzi ca o organizație internațională atipică, cu puternice valențe suprastatale și vădite tendințe de tip federalist, bazată pe integrarea statelor membre și nu pe principiul clasic al cooperării internaționale (specific dreptului internațional public tradițional). Integrarea presupune și un anumit grad de osmoză între sistemele juridice ale statelor membre, dublat de necesitatea exercitării de o manieră unitară a unor atribuții ale suveranității de stat în toate statele membre. Aceste particularități determină un anumit specific al relațiilor care se stabilesc între statele care, prin

intermediul tratatelor ce stau la baza Uniunii Europene, au acceptat să exercite în comun anumite competențe care până atunci erau proprii doar suveranității lor de stat. Aceste relații interstatale nu mai sunt guvernate doar de principiile proprii dreptului internațional clasic, ci presupun o mult mai strânsă colaborare și atență coordonare a acțiunilor și deciziilor comune, iar acest lucru este valabil și pentru exercitarea acelor competențe specifice suveranității de stat însă realizate nu la nivelul intern, al fiecărui stat, ci la nivelul suprastatal al Uniunii Europene. Nu e mai puțin adevărat că exercitarea în comun de către mai multe state a unor atribute care tradițional aparțineau exclusiv suveranității fiecărui stat va produce inevitabil efecte și cu privire la modul în care se exercită puterea fiecăruia din respectivele state în interiorul lor. Evidenta diminuare a sferei de aplicare a puterii de stat a fiecărui participant la un astfel de proces de integrare va putea fi compensată numai printr-o adâncire a colaborării dintre state, în vederea unei cât mai depline realizări a competențelor exercitate în comun. Pe măsură ce integrarea europeană se aprofundează, relațiile sociale bazate pe exercitarea în comun a unor atribute de suveranitate se individualizează tot mai mult până la a constitui obiect de reglementare distinct pentru o nouă ramură de drept, autonomă atât față de dreptul intern, cât și față de dreptul internațional public. O astfel de nouă ramură este în mod necesar una de graniță, care se plasează inevitabil la confluența dintre dreptul constituțional clasic și dreptul comunitar tradițional, întrucât ea regroupează norme juridice prin care sunt reglementate atât relații sociale care tradițional intrau în sfera de reglementare a dreptului constituțional ca ramură de drept intern (referitoare la instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat în interiorul granițelor statale), cât și relațiile sociale legate de exercitarea în comun cu alte state a anumitor atribuții sau competențe specifice puterii statale dar pe care participatii la procesul de integrare au fost de acord să le transfere la un nivel supranational. Un astfel de drept constituțional comunitar presupune norme juridice prin care să fie reglementată o exercitare a puterii pe mai multe nivele decizionale, de aceea în doctrină el a mai fost numit și constituționalism multistratificat (*multilevel constitutionalism*).

O serie de alți autori de drept comunitar utilizează denumirea de drept constituțional și cu un alt sens, complet diferit. Simon Denys sau Grainne de Burca și Paul Craig consideră că dreptul comunitar însuși se subdivide într-un drept comunitar primar, alcătuit din totalitatea tratatelor fondatoare și modificatoare ale celor dintâi ale Uniunii Europene și un drept comunitar derivat, format din totalitatea actelor juridice edictate de instituțiile Uniunii Europene. În această a doua opinie, termenul drept constituțional comunitar este utilizat pentru a desemna caracterul fundamental al tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și pentru a distinge forța lor juridică, mai mare, față de cea a oricăror alte acte normative din dreptul comunitar. Cu alte cuvinte, dreptul comunitar primar ar mai putea fi denumit și drept comunitar constituțional. Aceasta reprezintă o utilizare oarecum excesivă a denumirii de drept consti-

tuțional, deoarece ea nu ține seama de o trăsătură fundamentală a ramurii de drept respective și anume legătura intrinsecă dintre aceasta și fenomenul de putere de stat. Precum am arătat, Uniunea Europeană nu este o nouă formă statală, ci o organizație internațională atipică, rezultată din acordul de voință al statelor membre care astfel și-au exprimat tocmai suveranitatea de stat; ea nu exercită o putere de stat prin intermediul instituțiilor proprii, ci pune în executare voința comună a statelor membre, așa cum a fost ea exprimată în tratatele fondatoare și cele modificatoare ale acestora. Tratatele internaționale pe baza cărora funcționează Uniunea Europeană rămân în întregime acte juridice de drept internațional public și nu se transformă în acte juridice de drept intern prin simpla lor caracterizare drept constituționale, tot așa cum utilizarea denumirii de constituție pentru tratatul fondator al Organizației Internaționale pentru Migrații sau al U.N.E.S.C.O. nu le schimbă acestora natura juridică de acte consensuale stabilite la nivel internațional.

- 25 Se impune lămurirea și a conceptului de **instituții politice** și, desigur, a corelației sale cu dreptul constituțional. Aceasta pentru că, așa cum rezultă chiar din titlu, vom studia la această disciplină nu numai normele de drept constituțional, cu ansamblul de probleme colaterale, ci și instituțiile politice.

Expresia instituții politice cunoaște multe accepțiuni și sensuri, dintre care vom reține cele care ne interesează aici. În sens restrâns, în drept, prin **instituție** se înțelege un **grup de norme juridice, unite pe criteriul unui obiect comun de reglementare, obiect care îi asigură unitatea și permanența**. Astfel, instituția denumită și juridică este o parte a unei ramuri de drept și vorbim, de exemplu, de instituția căsătoriei, instituția proprietății etc.

Pentru disciplina noastră prezintă interes instituțiile referitoare la puterea de stat. Astfel determinate, **instituțiile politice se referă la organele însărcinate să realizeze puterea politică și normele privitoare la această realizare**, cum ar fi Președintele României, primul-ministru, Parlamentul, etc. Din această perspectivă este dificil de realizat o diferențiere între instituțiile politice și dreptul constituțional, ridicându-se semne de întrebare în legătură cu asocierea celor două expresii pentru a identifica o disciplină de studiu. Explicația se găsește în aceea că instituțiile politice sunt avute în vedere într-un sens foarte larg, sens ce cuprinde nu numai formele organizatorice și normele, dar chiar și viața acestora și aplicarea normelor juridice.

Altfel spus, dacă expresia instituții politice are la început un conținut juridic, care rămâne esențial, ei i se adaugă un conținut politic, care apropie sensibil semnificația sa de cea de „regimuri politice” (Maurice Duverger sau Pierre Pactet). Iar într-un stat **regimul politic** este rezultanta jocului forțelor politice, în principal al **partidelor**, într-un anumit cadru instituțional și juridic, ținând cont de determinările istorice, ideologice, economice (Pierre Pactet). Vom studia deci, alături de **instituțiile** oficiale, stabilite prin Constituție și instituțiile de fapt, precum partidele politice și grupurile de presiune, dacă nu în complexitatea lor, măcar în măsura în care privesc exercițiul puterii politice.

Așa cum precizează Maurice Duverger, studiul simultan al dreptului constituțional și al instituțiilor politice permite plasarea dreptului în contextul său sociologic și determinarea adevăratei sale semnificații. Trebuie să observăm, de asemenea, că această asociere exprimă evident legătura strânsă dintre politic și juridic, deseori dreptul constituțional fiind definit ca acea parte a dreptului ce reglementează instituțiile politice ale statului.

Secțiunea a II-a. Raportul juridic de drept constituțional.

Specificul normelor de drept constituțional

Literatura juridică admite astăzi faptul că divizarea dreptului în ramuri de drept este rodul folosirii unui criteriu determinat științific, acela al **obiectului reglementării juridice**. La acest criteriu se pot adăuga, în caz de nevoie, încă două criterii auxiliare și anume **metoda reglementării juridice**, precum și **interesul guvernanților**. 26

După ce am arătat că dreptul constituțional este o ramură a dreptului, problema ce se impune atenției este aceea de a stabili care anume norme juridice formează ramura dreptului constituțional. Este necesară deci delimitarea dreptului constituțional de celelalte ramuri ale dreptului, delimitare ce devine posibilă prin folosirea criteriului obiectului reglementării juridice, adică prin găsirea acelor **relații sociale** care, prin conținutul lor, sunt de natură **constituțională**. Prin reglementarea lor de către **normele** dreptului constituțional, aceste relații sociale devin raporturi juridice de drept constituțional.

§1. Identificarea raporturilor de drept constituțional

Pentru a stabili care sunt raporturile juridice proprii dreptului constituțional este necesară identificarea relațiilor sociale care, în ansamblul celor reglementate prin drept, au un conținutul specific și sunt supuse unor norme juridice de drept constituțional. În opinia noastră, relațiile sociale specifice dreptului constituțional sunt cele care apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii de stat. Prin urmare, elementul comun și propriu doar relațiilor sociale care formează **obiectul de reglementare al dreptului constituțional** este faptul că ele **apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării stăruale a puterii**. Trebuie însă precizat faptul că în legătură cu stabilirea obiectului de reglementare al dreptului constituțional se ivesc mai multe dificultăți. 27

O primă dificultate privește **opiniile diferite** existente în literatura de specialitate cu privire la înțelesul ce trebuie dat unor noțiuni, opinii ce-și au izvo- 28

rul în înțelegerea oarecum diferită a **procesului de instaurare și menținere a puterii**, precum și a **întinderii sferei dreptului constituțional**.

Bineînțeles că pentru a stabili obiectul de reglementare al dreptului constituțional acesta trebuie corelat cu fenomenul **putere de stat**, cu categoriile conținut și formă a statului, privite în complexitatea lor juridică și politică. Sub acest aspect apare edificatoare întrebarea – pusă deja în literatura juridică – dacă nu cumva dreptul constituțional (dreptul de stat) este prin esența lui o „teorie despre puterea de stat care este organizată și funcționează pe baza dreptului”.

Puterea, determinată în conținutul și organizarea sa de anumiți factori, este instaurată, iar cei care o dețin au interesul de a o menține și a o exercita în interesul lor. Se impun deci anumite reguli a căror menire este de a consolida factorii care determină conținutul puterii, de a reglementa exercițiul acestei puteri în așa fel încât ea să poată realiza în cele mai bune condiții voința guvernanților ca voința de stat. Întreagă această activitate de instaurare, menținere și exercitare statală a puterii cuprinde relații sociale, iar regulile de care vorbeam nu sunt altceva decât normele de drept constituțional.

Expresia „instaurarea, menținerea și exercitarea puterii” este mult mai cuprinzătoare și mai exactă decât expresia **exercitarea puterii**, care nu evocă decât o parte a relațiilor sociale reglementate de dreptul constituțional. Ea evocă în același timp și elementul organizare a puterii, căci instaurându-și puterea, poporul o instaurează sub forma sa organizată (puterea de stat neputând exista, prin definiție, neorganizată), organizare ce se perfecționează pe parcursul menținerii și exercitării puterii. Expresia „organizarea și exercitarea puterii” este și ea mai puțin evocatoare, deoarece elemente de organizare se regăsesc și în exercitarea puterii de stat, chiar dacă exercitarea puterii nu cuprinde întreaga organizare. Cât privește expresia „înfăptuire a puterii” ea este sinonimă cu expresia „realizare a puterii” care desemnează întreaga activitate statală.

29 Vom observa, de asemenea, că în literatura juridică este respinsă **teoria bivalenței** noțiunii de drept constituțional, teorie susținută cu mai mulți ani în urmă și conform căreia, *lato sensu* dreptul constituțional ar cuprinde și alte ramuri de drept, cum sunt dreptul administrativ, dreptul penal, dreptul civil etc., iar *stricto sensu* ar cuprinde numai normele care ar avea un obiect de reglementare mai limitat, un obiect propriu-zis.

30 La fel, nu se poate admite nici ideea existenței **mai multor drepturi constituționale** și anume a unui drept constituțional politic, a unui drept constituțional administrativ, a unui drept constituțional jurisdicțional și a unui drept constituțional „demotic”, idee avansată de Marcel Prelot, deoarece ea contravine definiției pe care am stabilit-o deja cu privire la dreptul constituțional.

În fine, considerăm și noi că este necesară evitarea **îngustării sferei** acestei principale ramuri a dreptului în sensul că el ar cuprinde numai normele

care reglementează organizarea și funcționarea organelor reprezentative ale statului și raporturile dintre aceste organe și cetățeni, apărute în procesul realizării de către ei a drepturilor și îndatoririlor ce le sunt stabilite de constituție. Dreptul constituțional are o întindere normativă determinată de sfera relațiilor pe care le reglementează, sferă care este mult mai largă decât cea menționată anterior.

O a doua dificultate în stabilirea obiectului dreptului constituțional este ridicată de întrebarea dacă **toate normele din constituție sunt norme de drept constituțional** sau nu. 31

S-a exprimat opinia în sensul căreia constituția ar cuprinde în afara normelor de drept constituțional și norme de drept civil, drept administrativ, drept penal etc. În această opinie, folosindu-se criteriul obiectului de reglementare pentru delimitarea ramurilor de drept, se consideră că normele din constituție referitoare la proprietate sunt norme de drept civil, cele referitoare la autoritățile administrative sunt norme de drept administrativ etc., deoarece relațiile reglementate sunt relații specifice ramurilor de drept indicate. Această opinie nu este împărtășită de prea mulți juriști. Ba dimpotrivă, majoritatea juriștilor, îndeosebi specialiști în dreptul constituțional, consideră – și pe bună dreptate – că toate normele cuprinse în constituție sunt norme de drept constituțional.

Această concluzie, pe care o împărtășim și noi, este însă rodul unor argumentări diferite. Putem distinge câteva moduri diferite prin care se fundamentează științific teza că toate normele din constituție sunt norme de drept constituțional, menționând că explicațiile pe această temă existente în literatura de specialitate sunt mult mai numeroase.

Astfel, s-a considerat că **normele din constituție** care privesc sistemul economic, relațiile de proprietate, sistemul social, **nu reglementează** relații sociale, ci **consfințesc** esența statului, bazele acestuia (economică și socială), ele fiind reglementate de alte ramuri ale dreptului. Constituția oferă doar o definiție pentru aceste concepte, scoțând în evidență ceea ce este fundamental pentru însăși existența puterii de stat. Se ajunge astfel la concluzia că toate dispozițiile constituționale în discuție au doar un caracter de consacrare a unor fenomene sociale obiective, care stau la temelia puterii statale; prin urmare, aceste dispoziții nu pot fi cuprinse, în totalitatea lor, decât în acea ramură a dreptului care reglementează organizarea și exercitarea puterii de stat, adică dreptul constituțional. 32

Cu privire la argumentarea menționată mai înainte urmează a se observa că prin consacrarea unor fenomene obiective, precum cele economice sau sociale, normele din Constituție reglementează, în același timp, conduita subiectelor de drept care iau parte la aceste fenomene. Dreptul reglementează relațiile de proprietate ca relații dintre oameni, în acest context oamenii fiind considerați subiecte de drept. Normele constituționale în discuție stabilesc veritabile drepturi și obligații juridice pentru subiectele de drept. În explica-

rea acestei probleme trebuie corect înțeles procesul de constituționalizare a dreptului, ca proces început mai demult și care motivează și natura juridică a normelor constituționale.

- 33 Aceeași teză este argumentată însă și într-un alt mod, de asemenea interesant din punct de vedere științific. Astfel, se arată că folosind criteriul obiectului de reglementare pentru divizarea dreptului în ramuri, nu se poate contesta că unele **norme din Constituție nu fac parte din alte ramuri** de drept. Ar fi deci greu de susținut că aceste norme sunt norme de drept constituțional, atâta timp cât ele reglementează relații sociale specifice dreptului civil, administrativ, etc. În această opinie se consideră că problema specificului raporturilor de drept constituțional se pune în termeni oarecum diferiți în comparație cu alte ramuri ale dreptului, ca urmare a faptului că dreptul constituțional are un rol conducător față de celelalte ramuri de drept, stabilind principiile generale care le stau la bază. Ar fi deci imposibil să se facă o demarcație propriu-zisă între dreptul constituțional și alte ramuri ale dreptului pornind de la specificul relațiilor sociale reglementate de el. În această situație, ceea ce trebuie să se urmărească nu este atât stabilirea unui criteriu de diferențiere, cât precizarea locului dreptului constituțional în ansamblul sistemului juridic. Pe această linie de gândire și ținând seama și de faptul că dreptul constituțional cuprinde principii referitoare nu numai la organizarea și funcționarea autorităților statului, ci și la sistemul social și economic, se propune o definiție potrivit căreia obiectul dreptului constituțional îl formează relațiile sociale care, exprimând suveranitatea poporului, determină trăsăturile fundamentale ale sistemului social-economic și ale organizării politice a societății.

Acest punct de vedere este criticat pentru motivul că nu ține seama de faptul că există un domeniu de relații sociale pe care dreptul constituțional îl reglementează în exclusivitate; nu se poate susține că relațiile sociale proprii dreptului constituțional ar fi lipsite de un **element specific** în măsură să le deosebească de raporturile sociale reglementate de alte ramuri de drept. De asemenea, nu se poate afirma că aceste relații sociale interesează dreptul constituțional numai în măsura în care au un caracter fundamental, odată ce în domeniul respectiv chiar raporturi sociale de însemnătate redusă sunt reglementate prin norme de drept constituțional, iar nu prin dispoziții aparținând altor ramuri de drept. Desigur, ultima parte a criticii este discutabilă.

Acest punct de vedere, așa cum am mai subliniat deja, este interesant din punct de vedere științific, el prezentând importanță în egală măsură pentru toate ramurile științei dreptului. Preluarea lui ar duce la concluzia că este necesară o reconsiderare a criteriilor care sunt folosite la clasificarea normelor juridice în ramuri de drept, că dreptul nu poate fi considerat ca o totalitate de norme nediferențiate, ci că dimpotrivă, între normele dreptului trebuie făcută o mare diviziune. Această mare diviziune își găsește fundamentul în faptul că dreptul constituțional a apărut mai târziu, din necesitatea de a consacra cuceririle burgheziei, de a proclama drepturile omului și cetățeanului.

Apărut mai târziu, dreptul constituțional conține însă **norme cu un caracter deosebit**, indispensabile pentru consolidarea poziției guvernanților, indispensabile pentru menținerea și exercitarea puterii. În sistemul de drept ar exista deci două mari categorii de norme juridice și anume norme fundamentale care privesc esența statornicirii dominației unor grupuri sau clase sociale asupra restului societății și toate celelalte norme, diferențiate prin obiectul lor de reglementare. S-ar impune deci două criterii pentru clasificarea normelor juridice în ramuri de drept și anume criteriul forței juridice a normelor, determinată de caracterul lor fundamental, care ar diferenția dreptul constituțional de tot restul dreptului și criteriul obiectului de reglementare, care ar diviza în ramuri restul dreptului. 34

Deși acest punct de vedere explică de ce toate normele din constituție sunt norme de drept constituțional și de ce dreptul constituțional ocupă un loc dominant în sistemul de drept, el nu poate fi primit, în afara motivelor arătate deja, și pentru faptul că este posibilă demonstrarea acestor adevăruri prin metoda clasică, anume aceea a obiectului reglementării juridice.

Un alt mod de justificare a tezei că toate normele din constituție sunt norme de drept constituțional, pleacă de la ideea că **legea fundamentală reglementează și alte relații sociale**, care sunt specifice altor ramuri de drept. Reglementarea lor și de către constituție nu rămâne fără consecințe, cât privește natura lor juridică, ele dobândind în același timp și caracterul de raporturi de drept constituțional (raporturi cu dublă natură juridică). 35

Astfel, folosind criteriul clasic de grupare a normelor juridice în ramuri de drept, se face în același timp o aplicație practică a regulii că ramurile de drept nu sunt despărțite de ziduri rigide, lipsind orice zone de influență, de interacțiuni. În interpretarea și explicarea fenomenului juridico-statal nu se poate pleca decât de la teza că fenomenele sunt într-o strânsă legătură și puternică interacțiune. Acest lucru se manifestă și în ceea ce privește relațiile sociale reglementate de drept. Fără a împărtăși în întregime opinia exprimată deja în literatura de specialitate în sensul că „nu pot exista sau în orice caz sunt puțin frecvente raporturi de drept constituțional în formă pură”, nu putem să nu constatăm adevărul că există raporturi cu dublă natură juridică. Aceasta se explică cu atât mai mult în ceea ce privește relațiile sociale reglementate de dreptul constituțional, care este ramura principală a dreptului. Vom adăuga la cele spuse că numai privind astfel lucrurile se pot fundamenta științific și alte teze, cum ar fi aceea că izvorul principal și pentru alte ramuri de drept este tot Constituția și că toate celelalte ramuri de drept își au sursa în Constituție.

Împărtășind acest punct de vedere ajungem la concluzia că **obiectul de reglementare al dreptului constituțional cuprinde două categorii de relații sociale**: 36

a) relații cu o **dublă natură juridică**, adică acele relații care fiind reglementate și de alte ramuri de drept sunt reglementate în același timp și de către constituție, devenind implicit și raporturi de drept constituțional;

b) relații **specifice de drept constituțional**, care formează obiectul de reglementare numai pentru normele de drept constituțional.

Comun tuturor acestor relații este faptul că se nasc în procesul complex de instaurare, menținere și exercitare a puterii. Exercițarea puterii de stat este o activitate specifică desfășurată de organele reprezentative, fiind o activitate de conducere, dar o conducere de nivel superior tuturor activităților de conducere desfășurate de alte organe ale statului (vezi art. 2 din Constituție).

§2. Specificul normelor de drept constituțional

37 Identificând raporturile de drept constituțional sub aspectul conținutului lor am determinat obiectul reglementării juridice, adică am indicat fenomenul asupra căruia își îndreaptă acțiunea normele de drept constituțional. Anterior, am precizat însă că dreptul constituțional nu se limitează la normele cuprinse în legea fundamentală, sfera sa de cuprindere normativă fiind mai vastă. Normele dreptului constituțional reglementează conduita oamenilor în relațiile sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii. Aceste norme sunt cuprinse atât în Constituție, cât și în alte acte normative care sunt izvoare de drept constituțional.

Fiind o parte din ansamblul normelor juridice care alcătuiesc dreptul unitar român, este firesc ca și aici să regăsim trăsăturile generale ale normei juridice. De aceea este inutilă reluarea tuturor explicațiilor care privesc normele juridice, în schimb se impune elucidarea unor probleme teoretice legate de specificul normelor de drept constituțional.

Astfel, analizând dispozițiile constituționale care reglementează relațiile sociale referitoare la unele aspecte economice și sociale unii autori de drept constituțional consideră că acestea au caracter de consacrare. Pe această idee se merge chiar mai departe, arătându-se că normele de drept constituțional nu s-ar conforma structurii logico-formale a normei juridice, în sensul că unora le-ar lipsi sancțiunea. O asemenea susținere este de natură să ducă la concluzia că dreptul constituțional nu este un veritabil drept din moment ce normele sale fiind lipsite de sancțiuni nu pot fi aduse la îndeplinire; prin urmare, ele pot fi ignorate fără ca această conduită să aibă vreo consecință de ordin juridic. Făcând precizarea că problema normelor juridice de drept constituțional este o problemă atât de complexă și de vastă încât ar putea forma obiectul unei monografii, vom încerca să expunem extrem de succint punctul nostru de vedere cu privire la specificul acestor norme cât privește structura lor logico-formală.

38 În explicarea specificului normelor dreptului constituțional trebuie să se plece de la teoria clasică a normei juridice, urmând ca apoi să regăsim elementele generale în norma de drept constituțional și, totodată, să observăm ce

anume trăsături proprii are aceasta din urmă. **Norma juridică** este definită în teoria dreptului ca fiind o regulă socială de conduită, generală și obligatorie, instituită sau sancționată de puterea de stat în diferite forme, menită să asigure consolidarea și dezvoltarea relațiilor sociale în conformitate cu interesele și voința guvernanților, determinată, în ultimă instanță, de condițiile vieții materiale din societate și a cărei respectare este impusă, la nevoie, prin forța coercitivă a statului.

Orice normă juridică este, în ultimă instanță, un comandament impus de puterea publică, formulat uneori chiar sub formă supletivă sau de recomandare. Normele constituționale, pe lângă unele prevederi care reglementează nemijlocit unele relații sociale, au și prevederi care conțin formularea unor principii, consfințesc bazele puterii, definesc unele instituții. Prevederile care conțin formularea unor principii sau definiții „nu pot fi excluse din sfera noțiunii normei juridice”, deoarece „și ele au un caracter normativ”.

Precizând deci că **toate prevederile constituționale conțin norme juridice**, rămâne în discuție numai **structura logico-formală** a normei de drept constituțional. 39

În această privință, făcând cuvenitele deosebiri între aplicarea și realizarea dreptului, între structura logică a normei juridice și formularea ei tehnico-juridică, lucrările de teoria dreptului ajung la concluzia că structura normei juridice este complexă și, fără îndoială, toate normele juridice există și acționează în anumite condiții, prevăzând un comportament a cărui respectare atrage după sine aplicarea unor sancțiuni. De asemenea, se consideră, că toate normele juridice trebuie să conțină o dispoziție, adică să prevadă o regulă, o conduită de urmat; că norma juridică își asigură caracterul general obligatoriu prin faptul că specificând comportamentul necesar a fi urmat prevede și măsurile de asigurare a realizării acelui comportament, măsuri al căror specific constă în aceea că, la nevoie, sunt impuse cu ajutorul puterii de stat; că sancțiunea nu e un element indispensabil al fiecărei norme juridice, dar aceasta nu înseamnă nicidecum că ar exista norme juridice dotate cu sancțiune – astfel garantate în aplicarea lor – și norme juridice fără sancțiune, a căror aplicare ar fi lăsată la aprecierea fiecăruia.

Cu toate acestea, chiar în teoria dreptului se afirmă că unele norme (în care sunt incluse și normele constituționale), cum ar fi normele-principii, normele care stabilesc direcții economice, normele referitoare la organizarea unei autorități, nu sunt alcătuite după schema clasică – ipoteză, dispoziție, sancțiune. Făcându-se distincția între noțiunea garantării de către stat a realizării și aplicării dreptului și sancțiunea ca element al normei juridice se ajunge la concluzia că numeroase norme constituționale nu conțin nici o prevedere concretă care să stabilească sancțiunea în cazul nerespectării dispoziției.

Cu toate explicațiile date, considerăm că nu aceasta este soluția problemei în discuție. Ceea ce distinge o normă juridică de o normă morală, politică

sau de altă natură este faptul că, în ultimă instanță, respectarea ei este asigurată de forța de constrângere statală. Ce este deci sancțiunea normei juridice în procesul de realizare și aplicare a ei altceva decât măsura ce se aplică în ultimă instanță atunci când norma nu este realizată de bunăvoie? Dacă în unele ramuri de drept sancțiunea este evidentă, în dreptul constituțional ea nu este atât de fățișă, de evidentă, dar există. A afirma că nu există înseamnă, credem noi, a pune sub semnul întrebării însăși existența normei de drept constituțional ca normă juridică.

- 40 În dreptul constituțional pot fi identificate mai multe **particularități ale sancțiunilor** normelor acestei ramuri. În primul rând, pentru mai multe dispoziții este prevăzută o singură sancțiune. Apoi sancțiunile în dreptul constituțional sunt sancțiuni specifice, precum revocarea mandatului parlamentar, revocarea unui organ de stat, declararea ca neconstituțional a unui act normativ etc. Credem că pot fi regăsite sancțiuni, chiar în normele constituționale, pentru încălcarea oricărei dispoziții, cu condiția de a fi identificată exact obligația sau îndrituirea, cu alte cuvinte conduita subiectelor de drept.

În fine, credem că aprecierea structurii logico-formale a unor norme din constituție trebuie făcută prin raportarea lor la întregul sistem de drept. Aceasta duce la concluzia că pentru reglementările de principiu, de largă generalitate cuprinse în constituție, unele sancțiuni se regăsesc în alte ramuri de drept cum ar fi dreptul civil, dreptul penal, dreptul administrativ.

O asemenea interpretare este posibilă și în același timp are un suport științific din moment ce unele norme constituționale reglementează relații specifice și altor ramuri de drept (raporturi cu dublă natură juridică), iar constituția este în același timp și izvor al dreptului constituțional dar și izvorul principal al celorlalte ramuri de drept. O asemenea interpretare este posibilă numai pentru normele constituționale și se justifică, totodată, prin locul pe care-l ocupă dreptul constituțional în sistemul de drept.

- 41 În încheierea explicațiilor privind normele de drept constituțional vom mai observa că acestea pot fi **clasificate** în norme cu aplicație mijlocită și norme cu aplicație nemijlocită. În categoria normelor cu aplicație mijlocită urmează a fi cuprinse acele norme care dau reglementări de principiu și care, pentru a fi puse în aplicare, la cazuri concrete, sunt urmate de reglementări suplimentare prin alte ramuri de drept. De exemplu, norma cuprinsă în Constituție în sensul că statul ocrotește căsătoria și familia și apără interesele mamei și copilului este urmată de reglementările date de Codul familiei.

În categoria normelor cu aplicație directă, nemijlocită, urmează a fi cuprinse normele care reglementează direct, nemijlocit relațiile sociale și nu mai au nevoie a fi precizate printr-o lege ordinară. Ca exemplu este dată norma cuprinsă în constituție privind egalitatea în drepturi a cetățenilor.

Această distincție prezintă o importanță deosebită în explicarea locului dreptului constituțional în sistemul de drept, precum și în aplicarea Constituției.

§3. Subiectele raporturilor de drept constituțional

După ce am identificat raporturile juridice proprii dreptului constituțional în ceea ce privește obiectul lor de reglementare și particularitățile normelor juridice care alcătuiesc această ramură de drept, va trebui să precizăm și care sunt participanții la aceste raporturi juridice, adică să analizăm subiectele raporturilor de drept constituțional. Subiecte ale raporturilor de drept constituțional sunt **oamenii** luați **individual** sau **grupati** pe colective. 42

Cu privire la subiectele raporturilor de drept constituțional trebuie să subliniem încă de la început **două trăsături specifice** și anume că unul din subiecte este totdeauna fie **deținătorul puterii de stat**, fie statul, fie un organ reprezentativ (legiuitor) și că aceste subiecte acționează în mod necesar într-un raport juridic apărut în **activitatea de instaurare, menținere și exercitare a puterii**.

Trebuie precizat că în sensul dispozițiilor constituționale românești [art. 2 alin. (2), art. 61 alin. (1)] sunt organe reprezentative acelea care sunt alese prin vot universal, direct, secret și liber exprimat. Iar acestea sunt: Parlamentul, Președintele României, primarii, consiliile județene, președinții consiliilor județene. Pentru a fi veritabile organe reprezentative ele trebuie să fie rezultatul unor alegeri libere, periodice și corecte.

Înainte de a prezenta subiectele raporturilor de drept constituțional se impune elucidarea unei interesante dispute teoretice în jurul întrebării de a ști dacă **unitățile administrativ-teritoriale** sunt sau nu subiecte ale acestor raporturi. 43

Astfel, în doctrină s-a exprimat o opinie în conformitate cu care unitățile administrativ-teritoriale ar fi subiecte ale raporturilor de drept constituțional. Susținându-se că părți componente ale statului pot fi subiecte de drept constituțional, se arată că „și în cadrul statului unitar părți ale teritoriului pot fi subiecte ale raporturilor de drept constituțional” și „că unitățile administrativ-teritoriale apar ca subiecte ale raporturilor de drept constituțional” cu ocazia organizării administrativ-teritoriale. Se pare că autorul consideră unitățile administrativ-teritoriale ca părți de teritoriu. Or, în considerarea acestei premise, concluzia este total neîntemeiată, deoarece în nici un raport juridic nu apare ca participant teritoriul sau unitatea administrativ-teritorială, ci numai autoritățile publice ale respectivelor unități administrativ-teritoriale.

Într-o altă opinie, se ajunge la concluzia că unitățile administrativ-teritoriale „pot apărea ca subiecte și în raporturile de drept constituțional dacă prin noțiunea de unități administrativ-teritoriale se înțelege colectivul de oameni care populează o anumită porțiune a teritoriului țării, cu condiția de a li se recunoaște prin lege anumite drepturi și obligații în cadrul unor raporturi de drept constituțional”. Autorul opiniei adaugă dispozițiile legale care vorbesc de personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale.

În ce ne privește, credem că unitățile administrativ-teritoriale ar putea fi subiecte ale raporturilor de drept constituțional, dar nu înțelese ca părți de teritoriu, ci ca grupuri de populație organizate pe teritoriu, deoarece, așa cum am precizat, subiecte de drept sunt numai oamenii nu și bunurile.

Aceasta este, de altfel, concepția care se desprinde din anumite dispoziții legale, deși personalitatea juridică nu prezintă importanță pentru calitatea de subiect de drept în dreptul constituțional. Credem că s-ar putea discuta dacă unitățile administrativ-teritoriale ar putea fi subiecte ale raporturilor de drept constituțional, atunci când prin legea electorală ele ar fi declarate circumscripții electorale. Un asemenea lucru s-a realizat prin Decretul-lege privind alegerea Parlamentului și a Președintelui României (1990), precum și prin legislația electorală din anul 1992 și din anul 2004. Ne-am afla deci în fața unor raporturi ce se nasc în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii, iar unitatea administrativ-teritorială ar fi subiect al acestor raporturi, dar ca circumscripție electorală.

3.1. Poporul

- 44 Dacă în privința celorlalte subiecte ale raporturilor juridice de drept constituțional nu se ridică probleme deosebite, în ce privește acest subiect se manifestă în literatura juridică cel puțin trei puncte de vedere. Există autori care contestă poporului calitatea de subiect de drept. Unii admit că poporul poate fi subiect de drept numai în relațiile internaționale și, în sfârșit alții consideră că poporul poate fi subiect și al raporturilor juridice de drept constituțional, deci al raporturilor juridice interne.

Unii juriști consideră că în numele și interesul poporului apar ca subiecte ale diverselor raporturi juridice diverse organizații și nu poporul însuși, căci în raporturile din interiorul statului poporul apare nu în calitate de subiect nemijlocit de drept, ci în calitate de creator al raporturilor sociale. Pe această linie de gândire se arată, de asemenea, că ar fi incorect ca poporul să fie considerat ca subiect de drept paralel cu statul, deoarece drepturile poporului organizat în stat sunt inseparabile de drepturile statului.

S-a ajuns chiar la concluzia că este imposibil de argumentat juridicește că poporul poate fi subiect de drept și că poporul nu apare, în ansamblul său, ca participant în raporturile de drept constituțional, ci apar cetățenii organizați pe circumscripții electorale.

Împărtășind opinia că poporul este subiect al raporturilor juridice de drept constituțional, vom observa că ea își găsește fundamentul în chiar dispozițiile Constituției potrivit cărora suveranitatea națională aparține poporului român, care încredințează exercițiul ei unor organe alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Apare deci evident că poporul român concentrează în mâinile sale întreaga putere și, singur, are dreptul să decidă asupra sorții sale, lucru ce-l face cu

prisosință în procesul de instaurare, menținere și exercitare a puterii. Poporul își exprimă, în multe probleme, voința sa în mod direct, nu prin intermediul altor organe. El poate apărea mai direct ca subiect al raporturilor de drept constituțional cu ocazia stabilirii formei de guvernământ, a structurii de stat, cu ocazia referendumului. Unitatea de interese ale poporului și statului nu exclude ca poporul și statul să fie subiecte de sine stătătoare în raporturile de drept constituțional, cu atât mai mult cu cât poporul este deținătorul puterii politice, iar statul capătă plenitudinea împuternicirilor sale conform voinței poporului.

3.2. Statul

Un alt subiect al raporturilor de drept constituțional este statul. El poate apărea ca subiect fie direct, fie reprezentat prin organele sale. Statul ca întreg apare direct ca subiect de drept în cadrul raporturilor juridice privitoare la acordarea sau retragerea cetățeniei sau în raporturile juridice care se stabilesc între un stat federal și entitățile sale componente (statele federate). 45

3.3. Organele statului (autoritățile publice)

Acestea pot fi subiecte ale raporturilor de drept constituțional cu îndeplinirea condițiilor cerute subiectelor raporturilor de drept constituțional. Organele legiuitoare apar întotdeauna ca subiecte ale raporturilor de drept constituțional, cu condiția ca raportul juridic la care participă să fie de drept constituțional. 46

Celelalte autorități ale statului (executive, judecătorești), pot fi subiecte ale raporturilor de drept constituțional numai dacă participă la un raport juridic în care celălalt subiect este poporul, statul sau organele legiuitoare și dacă raportul se naște în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii.

Organele interne ale organelor legiuitoare pot fi și ele subiecte ale raporturilor de drept constituțional. Asemenea organe interne sunt comisiile parlamentare care deși nu pot emite acte de conducere obligatorii, îndeplinesc unele atribuții de propunere, avizare și control. Tot aici pot fi menționate birourile permanente și grupurile parlamentare.

3.4. Partidele, formațiunile politice, alte organizații

Ca forme organizatorice prin care cetățenii participă la guvernare, partidele politice și organizațiile pot fi subiecte ale raporturilor de drept constituțional. 47

De altfel, Constituția și unele legi (izvoare de drept constituțional) stabilesc expres posibilitatea acestora de a fi participante la raporturile ce privesc

instaurarea, menținerea și exercitarea puterii. Astfel, partidele și formațiunile politice au dreptul de a propune candidați în alegeri.

Totodată, pentru conducerea alegerilor de deputați și senatori se constituie birourile electorale, care sunt subiecte ale raporturilor de drept constituțional.

3.5. Cetățenii

- 48 Pot apărea ca subiecte ale unora din raporturile de drept constituțional. Ei pot apărea distinct ca persoane fizice, ca persoane învestite cu anumite demnități sau funcții într-un organ de stat (deputat, senator) sau organizații pe circumscripții electorale. În primul caz ei intră ca subiecte ale raporturilor de drept constituțional, pentru realizarea drepturilor lor fundamentale, în al doilea apar ca subiecte ale raportului de reprezentare, care este un raport de drept constituțional, iar în ultima situație apar ca subiecte cu ocazia alegerilor de deputați, senatori sau a șefului de stat.

3.6. Străinii și apatrizii

- 49 Se consideră că și aceștia pot apărea ca subiecte ale raporturilor de drept constituțional în raporturile ce se nasc cu privire la acordarea cetățeniei române, a azilului politic etc.

Secțiunea a III-a. Izvoarele formale ale dreptului constituțional român

- 50 Folosind o definiție simplă, în sensul căreia prin izvoare de drept înțelegem **formele de exprimare a normelor juridice** care sunt determinate de modul de edictare sau sancționare a lor de către stat, urmează să identificăm, în ansamblul izvoarelor dreptului, care sunt izvoarele formale (juridice) ale dreptului constituțional.

Pentru acest lucru vom observa încă de la început că nu toate izvoarele dreptului sunt izvoare de drept constituțional. Cel puțin **două criterii** sunt în măsură să ajute la identificarea izvoarelor formale ale dreptului constituțional român și acestea sunt: **autoritatea publică emitentă** și **conținutul normativ** al actului. Vom observa că, în principiu, sunt izvoare ale dreptului constituțional român numai **acte normative care sunt adoptate de autoritățile publice reprezentative**. În al doilea rând, aceste acte normative trebuie să îndeplinească cumulativ și condiția de a conține **norme juridice care să**

reglementeze relații sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii statale.

În dreptul comparat și în special în cel constituțional se face deseori referire la așa-numita ierarhizare a izvoarelor juridice în funcție de criteriul forței lor juridice. **Forța juridică a unui act normativ** este dată, pe de o parte, de locul pe care îl ocupă în ansamblul autorităților statului autoritatea care a emis respectivul act și, pe de altă parte, de importanța conținutului său normativ, adică de importanța relațiilor sociale pe care acesta le reglementează. Cele două criterii trebuie utilizate în mod cumulativ. După cum se poate lesne observa, ele sunt, de altfel, și criteriile utilizate pentru a identifica izvoarele juridice proprii dreptului constituțional. Ideea ierarhizării actelor normative a fost inspirată de o afirmație făcută de marele jurist Hans Kelsen în celebra sa lucrare „Teoria pură a dreptului” cu privire la normele juridice cuprinse în aceste acte. Kelsen afirma că „ordinea juridică nu este un sistem de norme juridice plasate toate la același nivel (rang), ci un edificiu cu mai multe etaje suprapuse, o piramidă sau ierarhie formată (pentru a spune așa) dintr-un anumit număr de etaje unde se află normele juridice” (p. 229). Ierarhia normelor se datorează în principal ierarhiei existente între autoritățile care adoptă aceste norme, care, la rândul său și în ultima instanță, rezultă din legea fundamentală. Același Hans Kelsen afirma că „validitatea unei norme care este creată conform unei alte norme se fundamentează pe aceasta; la rândul său, crearea acesteia din urmă a fost ea însăși reglată de altele, care constituie la rândul lor fundamentul validității sale, și acest mers regresiv duce în final la norma fundamentală, norma presupusă” (p. 229).

Ordonarea izvoarelor juridice este valabilă însă numai în interiorul unui sistem normativ autonom și coerent, care nu este afectat de interacțiunea cu acte normative emise în afara sa și pe baza unor norme juridice care nu se subscriu aceluiași principii de edictare. Realitatea socială însă este mult mai complexă; în zilele noastre orice sistem juridic statal intră în interferența cu numeroase alte sisteme juridice, fie ele de drept internațional public, de drept comunitar sau alte sisteme juridice naționale. Prin urmare, criteriul forței juridice trebuie relativizat și aplicat numai cu privire la realitatea obiectivă căreia i-a fost destinat inițial. Așa cum vom vedea, și sistemul normativ românesc poate fi analizat utilizând criteriul forței juridice a actelor sale normative, dar în acele zone în care ordinea juridică internă intră în corelație cu ordinea juridică internațională sau supranațională și când reguli moderne de articulare între norme juridice evident diferite vor trebui să fie aplicate.

Odată făcute aceste precizări, este necesar să discutăm câteva probleme privind unele izvoare ale dreptului și anume obiceiul juridic, hotărârile guvernului, Regulamentul de funcționare a Camerei Deputaților și Regulamentul de funcționare a Senatului (în general, regulamentele parlamentare) etc., pentru a vedea în ce măsură acestea ar putea fi considerate izvoare ale dreptului constituțional.

52 Cât privește **obiceiul juridic (cutuma)**, trebuie să arătăm că el a fost și este unul din izvoarele principale ale dreptului și implicit deci este considerat în unele sisteme constituționale ca fiind și izvor al dreptului constituțional. În justificarea acestui punct de vedere, doctrina consideră că adeseori constituția scrisă este opera teoreticienilor preocupați mai mult de avantajul eleganței și de echilibrul juridic al mecanismului pe care-l construiesc, decât de eficacitatea sa practică. Datorită acestui lucru, viața politică scoate în evidență ceea ce are artificial constituția și introduce uzanțe și practici care o completează și adesea o deformează sau o contrazic. Fără a confunda obiceiul (cutuma) constituțional cu constituția cutumiară, deoarece primul se naște în interiorul unui stat organizat prin o constituție scrisă, o mare parte a doctrinei consideră că obiceiul poate fi așezat printre izvoarele dreptului pozitiv, dar că obiceiul nu poate interveni *contra legem*, el neputând modifica sau abroga dispoziții cuprinse într-o lege constituțională; obiceiul nu poate decât să completeze eventualele lacune ale dreptului scris, permițând sau facilitând interpretarea acestuia. (Pierre Pactet, p. 68).

Cutuma constituțională este lăudată deoarece suplețea sa permite corijarea rigidității textelor scrise și adaptarea la circumstanțele momentului, deoarece modul său de formare garantează oportunitatea sa într-un domeniu unde experiența este adesea mai fecundă decât dogmatismul, deoarece ea este actuală, în timp ce textul contrazis este vechi. Deși doctrina consideră că ceea ce trebuie să intereseze este expresia cea mai recentă a sentimentului juridic se subliniază totuși că această soluție este pur teoretică, ea fiind infinit mai complicată în practică.

La întrebarea dacă obiceiul (cutuma) poate fi izvor al dreptului constituțional român, răspunsul nu poate fi simplu.

În evoluția constituțională a României, obiceiul a fost recunoscut ca izvor al dreptului, sub regimul constituțiilor din 1866, 1923, 1938 și al legislațiilor adoptate în baza acestora. Sub regimul constituțiilor din 1948, 1952, 1965, obiceiul era îngăduit ca izvor de drept în mod cu totul excepțional numai în anumite ramuri de drept, atunci când legea o spunea expres (vezi de ex. art. 600 C.civ. potrivit căruia înălțimea îngrădirii se va hotărî după regulamentele particulare sau după obiceiul obștesc).

Constituția actuală a României repune obiceiul în rândul izvoarelor dreptului, valorificând rolul și importanța sa aparte în reglementarea relațiilor sociale. Aceasta rezultă din nominalizarea obiceiului în art. 44 (protecția proprietății private) atunci când se arată că dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului. **Desigur**, dispozițiile constituționale interesează dreptul privat. Cât privește dreptul public nimic nu se opune ca anumite reguli de obicei să se impună (în viața parlamentară de exemplu) dar aceasta necesită un anumit timp (o practică mai îndelungată) și desigur necesită o permanentă corelare

cu rigorile statului de drept. De aceea, teoretic, este greu de admis obiceiul în rândul izvoarelor dreptului constituțional.

Explicația stă în exigența reglementării prin norme scrise, clare și precise a relațiilor sociale, exigență imperioasă în reglementarea raporturilor sociale care privesc instaurarea, menținerea și exercitarea puterii. Practica dezvoltării constituționale poate scoate în evidență unele carențe ale dreptului, iar în procesul perfecționării activității statale se pot, desigur, impune soluții noi, diferite de cele din dreptul constituțional. Dar aceste noi soluții îmbracă și este bine să îmbrace numai haina normelor juridice edictate de către autoritățile publice, sau normele să le permită. De aceea Hans Kelsen scria că „Pentru a putea considera că tribunalele sunt abilitate a aplica de asemenea dreptul cutumiar, trebuie în mod necesar admis că ele sunt abilitate de către Constituție, — mai exact în aceeași manieră în care sunt abilitate să aplice legile — altfel spus că în mod necesar trebuie admis că, Constituția instituie cutuma care rezultă din conduita obișnuită a indivizilor supuși de stat ca fapt creator de drept” (*Théorie pure du droit*, p. 301).

În ce privește **hotărârile guvernului**, în aprecierea lor ca izvoare de drept 53 trebuie să se plece de la poziția guvernului în sistemul autorităților publice. Guvernul este o autoritate a administrației publice centrale, investită cu menirea de a executa sau de a organiza executarea legilor. Față de cerința ca relațiile sociale importante să fie reglementate prin lege nu se poate admite că guvernul ar putea adopta acte normative care să fie izvoare ale dreptului constituțional. O altă soluție ar fi de natură să ducă la concluzia că prin actele sale, guvernul ar putea adăuga la lege, ceea ce nu intră în activitatea de executare a legii. Ar însemna, de asemenea, ca guvernul să-și depășească atribuțiile prevăzute expres prin Constituție.

Cât privește **regulamentele de organizare și funcționare ale camerelor** 54 Parlamentului, trebuie să observăm că natura lor juridică a fost viu discutată în literatura de specialitate și ea a determinat plasarea lor diferită în sistemul actelor normative. Pentru considerente ce le vom explica mai târziu, mult timp s-a susținut opinia în sensul căreia aceste regulamente sunt legi și, ca atare, ele erau cuprinse implicit la categoria lege ca izvor al dreptului constituțional. Dispozițiile constituționale actuale duc la concluzia că regulamentele parlamentului sunt acte distincte, cu natură juridică proprie și ca atare trebuie nominalizate distinct în ierarhia izvoarelor dreptului constituțional.

Vom adăuga că frecvent apar ca izvoare de drept constituțional și actele 55 cu putere de lege (**legislația delegată**) în statele în care fenomenul delegării legislative este posibil. În sistemul nostru constituțional asemenea acte sunt ordonanțele Guvernului, atât cele simple cât și cele de urgență. În măsura în care aceste ordonanțe ar reglementa relații sociale de natură constituțională, evident trebuie considerate izvoare ale dreptului constituțional, chiar dacă ele

provin de la o autoritate executivă. În procesul mai larg al delegării legislative Parlamentul are un rol deosebit de important, el fiind cel care acordă delegarea sau aprobă ulterior actele juridice adoptate pe această cale.

- 56 În perspectivă viața constituțională poate oferi și unele aspecte noi privind izvoarele dreptului constituțional. Vor trebui urmărite în acest sens chiar și **deciziile interpretative** ale Curții Constituționale care, în măsura în care vor cuprinde precizări cu privire la anumite norme constituționale vor trebui să fie cunoscute și aplicate de toate subiectele de drept.

Nu se poate refuza *de plano* calitatea de izvor de drept constituțional nici unor acte juridice inferioare ca forță juridică legilor sau ordonanțelor, dacă ele intervin asupra unor relații sociale de domeniul dreptului constituțional. Este adevărat că acestea reglementează, de regulă, situații de o importanță mai redusă, detaliind reguli din alte izvoare formale sau având doar natură pur procedurală.

Ar putea fi avute în vedere și **convențiile colective** reglementate prin art. 41 din Constituție, convenții ce au caracter obligatoriu și sunt garantate. În structura Constituției ele sunt așezate în contextul dreptului la muncă și astfel pot fi văzute ca parte integrantă a garanțiilor constituționale.

Vom analiza aici cele mai importante izvoare formale ale dreptului constituțional român în ordinea descrescătoare a forței lor juridice: Constituția și legile de modificare a constituției, legea ca act juridic al Parlamentului, reglementele Parlamentului, ordonanțele Guvernului, tratatele internaționale.

§1. Constituția și legile de modificare a Constituției

- 57 Constituția este izvorul principal al dreptului constituțional. Așa cum am mai precizat, deoarece toate normele cuprinse în Constituție sunt norme de drept constituțional, Constituția este în totalitate izvor al dreptului constituțional întrucât ea provine de la organul reprezentativ suprem al poporului (adunarea constituantă) și reglementează cele mai importante relații sociale fundamentale pentru puterea de stat. Aceleași constatări sunt valabile și pentru legile de modificare a Constituției.

§2. Legea ca act juridic al Parlamentului

- 58 Imediat după constituție, izvor al dreptului constituțional este legea, înțelesă în **accepțiunea** sa restrânsă de act juridic al Parlamentului. Vom observa că nu toate legile sunt izvoare ale dreptului constituțional, ci numai unele dintre ele, în timp ce celelalte sunt izvoare ale altor ramuri de drept. Astfel, de exemplu, Codul civil este izvor de drept pentru dreptul civil, Codul muncii pentru dreptul muncii etc.

Legile, atât cele organice cât și cele ordinare, sunt izvoare ale dreptului constituțional cu condiția să reglementeze relații sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii. Sunt izvoare ale dreptului constituțional, printre altele, legea privind cetățenia română, legile electorale, statutul parlamentarilor etc.

§3. Regulamentele parlamentare

Regulamentele de organizare și funcționare ale camerelor Parlamentului sunt izvoare de drept constituțional pentru că sunt emise de principala autoritate reprezentativă a statului și reglementează relații sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii. În sistemul nostru parlamentar există trei categorii de regulamente și anume: Regulamentul Camerei Deputaților, Regulamentul Senatului și Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului. 59

§4. Ordonanțele Guvernului

Temeiul constituțional al legislației delegate în țara noastră este art.115 din Constituție. Ele pot fi izvoare ale dreptului constituțional dacă îndeplinesc condiția de a reglementa relații sociale fundamentale privind instaurarea, menținerea și exercitarea puterii. Cât privește cealaltă condiție ea se consideră îndeplinită ca urmare a delegării legislative date de Parlament. 60

§5. Tratatul internațional

Un alt izvor de drept constituțional este tratatul internațional. În general, pentru ca un tratat internațional să fie izvor formal în dreptul constituțional el trebuie să îndeplinească mai multe condiții: 61

- să fie licit, căci numai tratatele licite sunt izvoare de drept în general;
- să fie de aplicație directă, nemijlocită;
- să fie ratificat conform dispozițiilor constituționale și
- să cuprindă reglementări ale relațiilor specifice dreptului constituțional.

Pot fi date ca exemple convențiile (bilaterale) încheiate cu alte state privind reglementarea cetățeniei sau tratatele multilaterale în domeniul drepturilor și libertăților cetățenești (pactele și convențiile privitoare la drepturile omului).

Constituția actuală a României acordă tratatelor internaționale o atenție sporită. Din examinarea dispozițiilor constituționale incidente (articolele 11 și 20) pot fi deduse cinci reguli importante și anume:

- a) numai tratatele ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern;
- b) statul român se obligă să respecte întocmai și cu bună-credință obligațiile ce îi revin din tratatele la care este parte;
- c) în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea legii fundamentale astfel încât între actul internațional și Constituție să nu mai existe contradicții;
- d) interpretarea și aplicarea dispozițiilor constituționale privind libertățile publice se va face în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și celelalte tratate internaționale la care România este parte;
- e) reglementările internaționale au prioritate în cazul unor neconcordanțe între acestea și reglementările interne, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

Fără a intra aici în (clasica de acum) dezbateră doctrinară cu privire la raporturile dintre dreptul intern și cel internațional public, trebuie să constatăm că puterea constituantă română a dat dovadă de coerență atunci când a abordat această problemă. Interpretarea articolelor 11 și 20 din Constituția revizuită în 2003 nu poate fi decât în sensul că România se plasează pe o poziție dualistă față de dreptul internațional public; cu alte cuvinte, sistemul juridic românesc acceptă ca izvoare formale în dreptul intern doar acele acte juridice din dreptul internațional care au trecut prin filtrul dezbaterii democratice din Parlament și au fost adoptate de adunarea reprezentativă română. Ultimul alineat al articolului 11, adăugat după revizuirea Constituției din 2003, nu face decât să întărească această idee: nu numai că reglementările internaționale nu capătă validitate în ordinea juridică internă decât în urma ratificării lor de către autoritatea reprezentativă, dar ele trebuie în mod obligatoriu să respecte prevederile constituționale.

O altă problemă, legată dar distinctă de cea a raporturilor dintre dreptul intern și dreptul internațional public, este cea a forței juridice cu care intră în ordinea juridică internă tratatele internaționale. Din faptul că, pentru a putea ratifica un tratat internațional ce ar cuprinde prevederi contrare Constituției, este necesară în prealabil revizuirea legii fundamentale astfel încât eventualele contradicții să fie eliminate nu rezultă că tratatele internaționale ar avea forță juridică mai mare decât a Constituției, ci dimpotrivă. Filtrul parlamentar intern impus tratatelor internaționale face că receptarea lor să fie condiționată de constituționalitatea lor, sancționând astfel indirect normele dreptului internațional.

De asemenea, trebuie observat și că prioritatea recunoscută reglementărilor internaționale față de reglementările interne prin art. 20 din Constituție operează doar în materia drepturilor fundamentale și nu cu titlu general. Nici această excepție nu încalcă principiul supremației Constituției în măsura în

care pactele și tratatele internaționale din materia drepturilor fundamentale ale omului nu au prioritate față de prevederile constituționale, ci pot doar să influențeze interpretarea și aplicarea acestora din urmă. În plus, ultimul alineat al art. 20 permite concilierea principiului *lex mitior* cu principiul supremației Constituției în materia garantării drepturilor fundamentale. Fără îndoială trebuie să avem în vedere și dispozițiile art. 148 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora, ca urmare a aderării la Uniunea Europeană, tratatele constitutive ale Uniunii, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea actului de aderare.

Secțiunea a IV-a. Locul dreptului constituțional în sistemul de drept

Sistemul dreptului român, deși unitar, cunoaște o grupare a normelor sale pe ramuri de drept. Totodată, sistemul de drept cunoaște și o ierarhizare a ramurilor sale. 62

Plecând de la ideea că dreptul constituțional (ca ramură de drept) îndeplinește trăsăturile privind esența, mijloacele de realizare și finalitatea comune întregului sistem de drept – ceea ce, de altfel, asigură integrarea sa în acest sistem – se impune să stabilim ce loc ocupă el în sistemul dreptului românesc. Pentru realizarea acestui lucru este necesar a fi cercetate cel puțin două aspecte și anume: **importanța relațiilor sociale** reglementate prin dreptul constituțional, precum și **valoarea formelor juridice** prin care voința guvernanților, de protejare la nivel juridic a acestor relații sociale, devine drept (izvoare de drept).

Cât privește cel dintâi aspect, așa cum de altfel am mai explicat la obiectul dreptului constituțional, normele de drept constituțional reglementează cele mai importante relații sociale din cadrul unei societăți organizate în stat, adică acele **relații sociale fundamentale** ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii statale. Este incontestabil că relațiile sociale privind instaurarea și menținerea puterii prezintă cea mai mare importanță pentru popor, căci cucerirea puterii este scopul oricărei revoluții și al oricărui proces electoral. Cucerind puterea, guvernanții pot apoi să organizeze întreaga viață economică, socială și politică. Valoarea deosebită a intereselor ocrotite prin intermediul normelor de drept constituțional se dezvăluie astfel cu claritate. 63

Față de valoarea deosebită a relațiilor sociale reglementate prin dreptul constituțional apare evidentă și necesitatea exprimării voinței guvernanților prin cele mai importante și mai eficiente forme juridice și anume prin **acte** 64

normative de reglementare primară a relațiilor sociale. De aceea, aceste relații sociale sunt reglementate în primul rând prin constituție, legea fundamentală a statului, care se situează în fruntea sistemului de drept, din normele sale desprinzându-se principiile după care celelalte ramuri de drept reglementează în domeniile lor de activitate.

65 Ocrotind interesele cele mai importante ale deținătorului puterii și exprimându-se prin formele juridice cele mai eficiente și directe, dreptul constituțional reprezintă **ramura principală** a oricărui sistem juridic. Cu alte cuvinte, normele juridice ale dreptului constituțional stabilesc cadrul de reglementare și constituie temeiul reglementărilor pentru toate celelalte ramuri de drept. Această trăsătură a dreptului constituțional duce la două consecințe cât privește întreaga ordine juridică.

66 O **primă consecință** este urmarea faptului că dreptul constituțional conține norme elaborate în cadrul acelei activități de realizare a puterii de stat care este o activitate de conducere, dar de conducere de nivel superior tuturor activităților de conducere. Constituția, izvorul principal al dreptului constituțional, este în același timp și izvor principal pentru întregul sistem normativ, cuprinzând reglementări de cea mai mare generalitate, care privesc activitatea de instaurare, menținere și exercitare statală a puterii, în toată complexitatea ei. Constituția conține, printre altele, reglementări privind legiferarea, autoritățile executive și organele judecătorești, proprietatea și protecția altor drepturi fundamentale. Relațiile sociale din aceste domenii sunt apoi detaliat reglementate prin normele dreptului administrativ, organizării judecătorești, dreptului civil, dreptului comercial, etc. La o analiză mai atentă a corelației dintre Constituție și celelalte ramuri ale dreptului vom constata că orice ramură de drept își găsește fundamentul juridic în normele constituționale. De aici reiese **regula conformității** normelor din celelalte ramuri ale dreptului cu reglementările de mare generalitate cuprinse în Constituție. Cu alte cuvinte, toate reglementările cuprinse într-o ramură de drept trebuie să fie compatibile cu dispozițiile constituționale care le stau la bază. Această compatibilitate nu înseamnă neapărat subordonare uniformă, ci absența oricăror contradicții sau tensiuni între conținutul normativ al normelor cuprinse în acea ramură de drept și prevederile constituționale corespunzătoare.

67 Necesitatea conformității duce la o **a doua consecință**, edificatoare pentru stabilirea locului dreptului constituțional în ansamblul sistemului juridic statal, și anume că modificarea unei norme din dreptul constituțional impune **modificări corespunzătoare** ale normelor din celelalte ramuri de drept, care conțin reglementări ale acelorași relații sociale.

Dacă modificările ce se impun în celelalte ramuri de drept ca urmare a modificărilor normelor constituționale corespondente se fac direct în virtutea textului constituțional sau prin intermediul altor norme juridice, aceasta

depinde de faptul dacă normele constituționale sunt de aplicație mijlocită sau nemijlocită. În orice caz însă, modificarea normelor din ramurile de drept este obligatorie atunci când principiile constituționale ce constituie fundamentul lor juridic se modifică.

Locul dreptului constituțional în ansamblul sistemului juridic al unui stat a evoluat în timp și va continua, fără îndoială, să urmeze dinamica socială și juridică. El a rămas ramura principală a dreptului, „locomotiva care trage după sine vagoanele reprezentate de celelalte ramuri ale dreptului” (N. Prisca), dar a receptat și influențe venite din afara sistemului juridic respectiv, care i-au afectat conținutul și rolul. Dreptul constituțional nu mai cuprinde doar normele juridice prin care este reglementat modul de exercitare a puterii în interiorul statului, ci și pe acelea care vizează comportamentul autorităților prin care se manifestă această putere de stat în relațiile internaționale. În ciuda unor aprecieri doctrinare izolate, care pronosticau un declin inevitabil pentru ramura dreptului constituțional în contextul globalizării și mondializării, acesta pare să fie astăzi de o mare actualitate și modernitate. Fenomenele supranaționale sau internaționale nu au determinat o scădere a rolului și importanței modului în care se manifesta puterea fiecărui stat în parte, ci dimpotrivă, au subliniat necesitatea unei reglementări adaptate noului context a exercițiului puterii de stat tocmai în ideea unei cât mai eficiente manifestări a acesteia. Departe a-și pierde din vigoare sau importanță, dreptul constituțional pare să capete astăzi un rol sporit, care nu putea fi imaginat până nu cu mult timp în urmă. Astfel, profesorul L. Favoreu identifica patru **tipuri de influențe** pe care dreptul constituțional din toate statele europene le-a suferit în special după cel de-al doilea război mondial și care au făcut ca astăzi această ramură a dreptului să se prezinte cu o nouă înfățișare:

- a) desacralizarea legii – rezultat al teribilei experiențe naziste și fasciste, legiuitorul nu mai este considerat în afara oricărei bănuieli de eroare, motiv pentru care actele lui normative au forța juridică mai mică decât cea a legii fundamentale și trebuie să se supună acesteia, atât în privința competențelor, cât și în ceea ce privește procedurile de emiteră și adoptare;
- b) expansiunea fără precedent a fenomenului Constituție și a constituționalismului ca filozofie politică – urmare a procesului de decolonizare dar și datorită faptului că numărul statelor a crescut în mod obiectiv (mai mult de 200 în zilele noastre) în lume există un număr tot mai mare de Constituții, care, în timp, se perfecționează tot mai mult. Fenomenul constituțional a devenit atât de „la modă” încât nu numai că el este considerat un criteriu pentru stabilirea caracterului democratic al unui stat (a se vedea recente evoluții din Irak), dar chiar și ordini juridice net distincte de cele naționale l-au adoptat și adaptat specificului lor (a se vedea Tratatul instituind o Constituție pentru Europa). În plin proces de

globalizare, conceptul și actul juridic Constituție își dovedesc pe deplin viabilitatea și modernitatea;

- c) larga răspândire la nivel internațional și regional a ideologiei drepturilor omului – prin intermediul unui document eminamente de natură politică, Declarația Universală a Drepturilor Omului, s-au pus bazele unei difuzări excepționale a conceptului și mecanismelor juridice de protecție a drepturilor omului, dar și ale unei adevărate revoluții în planul reglementărilor vizând modul în care se exercită puterea de stat. Prin excelență, dreptul constituțional și-a apropiat acest domeniu, astăzi nemaiputând fi concepută o Constituție fără un capitol închinat protecției și garantării juridice a drepturilor fundamentale;
- d) apariția și răspândirea justiției constituționale – element fundamental al oricărui sistem statal modern, justiția constituțională îndeplinește astăzi o multitudine de funcții care au determinat o autentică mutație în planul reglementărilor specifice dreptului constituțional, asigurându-le nu doar o sancțiune susceptibilă de a fi adusă la îndeplinire inclusiv pe cale jurisdicțională, ci și aplicabilitatea directă la relații sociale care se văd astfel tot mai mult constituționalizate.

Dreptul constituțional reprezintă astăzi un instrument indispensabil nu numai pentru construcția oricărui stat de drept, dar și pentru asigurarea și garantarea democrației, oricât de dificile ar fi uneori relațiile dintre cele două concepte. Este evident că manifestarea democratică a puterii se acomodează mai greu cu limitările tehnic-juridice inerente statului de drept; tensiunile devin chiar acute atunci când exercitarea puterii de stat este realizată direct chiar de către popor, care trebuie să se supună unor reguli juridice prestabilite. Însă necesitatea concilierii armonioase a celor două priorități ale acțiunii statale este la fel de evidentă, iar instrumentul cel mai bine adaptat pentru realizarea acestei funcții este tocmai dreptul constituțional.

Bibliografie la capitolul II

- 1) *A. Esmein*, *Eléments de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris 1927.
- 2) *André Hauriou, Jean Gicquel*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7-ème édition, Edition Montchrestien, 1980. În concepția acestora, dreptul constituțional este „încadrarea juridică a fenomenelor politice”, iar misiunea sa constă în a organiza în cadrul statului coexistența pașnică a puterii și libertății. Dreptul constituțional este expresia autorității, a libertății, expresia concilierii autorității și libertății. Vezi p. 12, 28, 29, 31, 33, 34.
- 3) *Constance Grèwe, Hélène Ruiz-Fabri*, *Droits constitutionnels européens*, P.U.F., 1995.
- 4) *Constantin Dissescu*, *Dreptul constituțional*, București, 1915, p. 34, 416.
- 5) *Cristian Ionescu*, *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991*, Editura Lumina-Lex, București, 1998.

- 6) *Cristian Ionescu*, Drept constituțional și instituții politice, 2 volume, Editura Lumina-Lex, București, 2001.
- 7) *Georges Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1966.
- 8) *Gheorghe Boboș*, Teoria generală a statului și dreptului, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1983, p. 143-164, 178-186.
- 9) *Hans Kelsen*, Théorie pure du droit, Dalloz, Paris, 1962.
- 10) *Ioan Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, Editura Naturismul, București, 1991.
- 11) *Ion Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice, Editura Europa Nova, București, 1996.
- 12) *Ion Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale, 2 volume, Editura Servo-Sat, Arad, 1998.
- 13) *Jacques Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. 1, L.G.D.J., Paris, 1975, p. 17. J. Cadart definește dreptul constituțional ca „ansamblul regulilor de drept care determină compoziția, mecanismele și competențele puterilor organelor superioare ale statului: guvernării și poporul. Aceste reguli au ca scop în regimurile politice liberale și democratice asigurarea supremației dreptului asupra guvernărilor (Parlament, Guvern, șef de stat) și, de asemenea, asupra majorității poporului și prin urmare garantarea libertății: domnia dreptului”.
- 14) *Marcel Prelot, Jean Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, 10-ème édition, Dalloz, Paris, 1987, p. 28-37. Trebuie să observăm că M. Prelot distinge între dreptul public constituțional și dreptul public relațional, iar în cadrul primului: drept constituțional politic, drept constituțional administrativ, drept constituțional jurisdicțional și drept constituțional „demotic” (de demos, peuple).
- 15) *Maurice Duverger*, Institutions politiques et Droit constitutionnel, (1), Presses Universitaires de France, Paris, 1988, p. 13-41.
- 16) *Nicolae Popa*, Teoria generală a dreptului, T.U.B., București, 1992, care definește dreptul ca fiind ansamblul regulilor asigurate și garantate de către stat, care au ca scop organizarea și disciplinarea comportamentului uman în principalele relații din societate, într-un climat specific manifestării coexistenței libertăților, apărării drepturilor esențiale ale omului și justiției sociale (p. 57). Potrivit acestui autor *statul* este principala instituție politică, iar norma juridică este o regulă generală și obligatorie de conduită, al cărui scop este acela de a asigura ordinea socială, regulă ce poate fi adusă la îndeplinire pe cale statală, în caz de nevoie prin constrângere (p. 100).
- 17) *Nistor Prisca*, Drept constituțional, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 8-20.
- 18) *Pierre Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, 22^e édition, Armand Colin, Paris, 2003, p. 30-35.
- 19) *R. Foignet*, Manuel élémentaire de Droit constitutionnel, Librairie Arthur Rousseau, Paris, 1929, p. 1.
- 20) *Th. S. Renoux, H. de Villiers*, Code constitutionnel, Ed. Litec, Paris, 1994.
- 21) *Tudor Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, 2 volume, Editura Lumina Lex, București, 1998.

- 22) Tudor Drăganu, *Drept constituțional*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1972, p. 7-12, 16, 33-36.
- 23) Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, *Drept constituțional comparat*, 2 volume, Editura Lumina Lex, București, 1999.
- 24) Ingolf Pernice, *Fondements du droit constitutionnel européen*, Ed. Pédone, 2004, Paris.
- 25) Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 2001, Paris.
- 26) Paul Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law (Texts, Cases and Materials)*, Oxford, 2007, London.

Capitolul III

Teoria constituției

Constituția, ca lege fundamentală a statului, reprezintă izvorul juridic principal al dreptului constituțional. Trebuie precizat aici că valoarea și importanța sa nu se limitează doar la acest rol. Ea stă la baza unui întreg curent de gândire, apărut în perioada iluministă și continuat inclusiv după cel de-al doilea război mondial, cu relevanță atât pentru domeniul juridic, cât și pentru cel politic și filozofic. Astfel, **constituționalismul** și-a propus inițial (și a reușit cu un oarecare succes) să înlocuiască din rândul izvoarelor dreptului și mai ales din cadrul izvoarelor de drept constituțional cutuma, ce permitea o largă putere discreționară deținătorului puterii în stat, cu izvoarele scrise, mai precis cu Constituția, care avea drept principal rol limitarea puterii suveranului și încadrarea sa în limitele stabilite de norme juridice cunoscute și cu forță juridică supremă în stat. Prin urmare, încă de la apariția sa, Constituția a fost considerată și analizată prin opoziție cu absolutismul, drept o limită în calea exercitării arbitrare a puterii. Odată acest scop îndeplinit, constituționalismul a continuat să aibă un rol important și eminamente progresist pe scena istorică, el propunându-și garantarea eficientă a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului. Mișcarea constituționalistă a stat la baza dezvoltării fenomenului de constituție în lume și a permis răspândirea sa tot mai largă, precum și aprofundarea consecințelor juridice ale acestuia. Studiul nostru se va limita la analiza noțiunii de constituție din perspectivă juridică, la precizarea regimului său juridic și la identificarea principalelor consecințe pe care legea fundamentală le produce asupra sistemului normativ statal. În final, va fi succint prezentată istoria constituțională a statului român.

69

Secțiunea I. Noțiunea de constituție

În istoria lumii, începând cu secolul al XVIII-lea s-a impus, alături de alte mari instituții create în scopul de a exprima prefacerile structurale politice, economice sau juridice și **constituția**, ca **lege fundamentală** a oricărui stat. Adoptarea constituției a devenit astfel un eveniment de importanță capitală pentru societatea umană, ea marcând victorii și împliniri de aspirații și sentimente sociale și morale. Aceasta deoarece constituția a fost și este concepută,

70

într-o viziune mai largă, ce excede juridicului, nu numai ca o lege fundamentală, ci și ca o realitate politică și statală ce se identifică cu chiar societatea pe care o creează sau o modelează și pentru care adoptarea sa dobândește semnificația unei adevărate revoluții.

De altfel, pretutindeni astăzi adoptarea constituției este un mare eveniment politic, social și juridic al vieții statale. Iar aceasta, pentru că în constituție sunt consacrate principiile fundamentale ale întregii vieți economice, politice, sociale și juridice, în conformitate cu valorile fundamentale pe care statul le promovează și apără. Poporul, spunea Hegel, trebuie să aibă față de constituția lui sentimentul dreptului său și al stării sale de fapt, altfel ea poate exista, e drept, în chip exterior, dar nu are nici o semnificație și nici o valoare. Hegel afirma chiar că „fiecare popor își are constituția care i se potrivește și care i se cuvine”. Valoarea, conținutul și semnificațiile constituției au fost clar exprimate în actele constituționale și constituțiile care au deschis drumul procesului constituțional. Astfel, Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului din anul 1789 stabilea că „Orice societate în care garanția drepturilor nu este asigurată, nici separația puterilor stabilă, nu are constituție”, iar prima constituție scrisă din lume, constituția americană din anul 1787, arată în preambulul său că „Noi, poporul american, în vederea formării unei uniuni mai perfecte, stabilirii justiției, asigurării liniștei interioare, asigurării apărării comune, dezvoltării bunăstării generale și asigurării binefacerilor libertății pentru noi și urmașii noștri, poruncim și stabilim prezenta constituție (...)”. Așa cum o spun chiar juriștii americani, în constituția americană și-a găsit punctul culminant spiritul constituțional american.

Față de importanța și semnificațiile constituției, de practica în acest domeniu, constituția este și trebuie să fie **așezământul politic și juridic fundamental** care, reflectând și consolidând cuceririle oamenilor și proiectând direcțiile definitorii ale evoluției viitoare a societății, statornicește cucerirea puterii de stat, noile structuri social-economice și politice precum și drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor (Ion Deleanu).

- 71 Astfel văzute lucrurile, în ideea stabilirii conceptului de constituție două **precizări prealabile** se impun: mai întâi că între constituție și lege nu se pune semnul egalității, deși este simplu de observat că, sub aspect juridic, constituția este și ea o lege, adică un act normativ; apoi precizarea în sensul căreia constituția este o categorie istorică, ea apărând pe o anumită treaptă de dezvoltare a societății, anume într-o perioadă în care organizarea statală feudală nu a mai corespuns și a trebuit să fie înlocuită de o altă organizare. Noțiunea de constituție apare cu mult mai târziu decât cea de lege. Constituția exprimă evoluția sistemului legislativ, ea este creația unei epoci în care s-a impus ca însăși legea să fie subordonată unor principii fundamentale. Constituția a fost creată pentru a exprima o nouă ideologie politică și juridică, ideologie determinată desigur de transformările economice și sociale ce s-au conturat puternic începând îndeosebi cu secolul al XVIII-lea.

Dacă termenul constituție este foarte vechi, el fiind adeseori folosit în sensul de lege, accepțiunea sa actuală s-a conturat târziu. Etimologic, cuvântul constituție provine de la latinescul *constitutio* care însemna „așezarea cu temei”, „starea unui lucru”. În dreptul roman imperial termenul constituție este sinonim cu cel de lege. În această accepțiune legile date de împărat erau denumite constituții imperiale. Termenul constituție continuă a avea accepțiunea de lege până în secolul al XVIII-lea, când i se dă un sens nou, acela de **lege fundamentală**. Această accepțiune este astăzi încetățenită în toate statele. Mai mult chiar, unele acte normative de organizare (statute) a unor organisme internaționale se numesc tot constituții (F.A.O., U.N.E.S.C.O., O.I.M.), aceasta marcând importanța deosebită ce se vrea a se acorda acestora. Fenomenul constituție a cunoscut și cunoaște nu numai o dinamică a sa proprie, ci și influențele puternice ale intereselor economice și sociale ale celor care, sub diferite denumiri (guvernanți, cercuri conducătoare, clase politice, clase dominante), instituie reguli constituționale. Iată de ce permanent se pot aduce adaosuri conceptului de constituție, adaosuri care alături de elementele tradiționale, consacrate, vin să pună în evidență realități și perspective, ideologii și tendințe. Astfel, putem menționa în zilele noastre utilizarea cuvântului constituție chiar alături de tratate internaționale, așa cum este cazul Tratatului instituind o Constituție pentru Europa, adoptat de instituțiile proprii Uniunii Europene și supus ratificării în statele membre ale acestei organizații, chiar dacă ratificarea nu a fost finalizată.

Sintetizând preocupările în definirea constituției, câteva observații se impun. Constituția a fost concepută inițial ca ansamblul normelor juridice care au ca scop limitarea puterilor guvernanților și garantarea drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului. Se identifica astfel un **criteriu material** pentru definirea constituției, prin precizarea domeniului său de reglementare, adică a relațiilor sociale ce intră în sfera de cuprindere a normelor constituționale. Această concepție a fost completată ulterior, în sensul că normele constituționale trebuie să fie cuprinse într-o lege sistematică și să se bucure de o eficiență juridică superioară tuturor celorlalte legi. Se identifica astfel un **criteriu formal** pentru definirea conceptului de constituție, adică o anumită modalitate de consacrare a normelor de drept constituțional, edictate de o anume autoritate statală în conformitate cu o procedură specială. Secolul XX aduce o treptată renunțare la concepția inițială despre constituție. S-a considerat astfel că limitarea puterii guvernanților și garantarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor nu mai sunt elementele indispensabile ale oricărei constituții ci, într-un sens material, se desemnează prin această noțiune orice lege care reglementează organizarea politică a statului. În zilele noastre asistăm însă la o **revigorare a conceptului de constituție** și la o **îmbinare a sensului formal și a celui material**.

Analiza unora din definițiile formulate în literatura juridică prezintă, desigur, interes.

Astfel, **Constantin Dissescu**, cel care prin predarea și publicarea cursului său în anul 1915 a încetățenit Dreptul constituțional la Facultatea de Drept din București, plecând de la ideea că obiectul dreptului constituțional este format din organizarea suveranității, definește constituția ca fiind „organizarea exercițiului suveranității”. Pentru ca apoi să adauge „și fiindcă exercițiul suveranității se numește guvern, luat acest cuvânt în sensul cel mai generic, putem zice că, constituțiunea e organizarea formei de guvern pe care poporul suveran și-o dă. Obiectul dreptului constituțional e crearea și regularea atribuțiunilor puterilor publice, precum și stabilirea garanțiilor individuale și drepturilor recunoscute cetățenilor pentru conservarea libertăților lor”.

Paul Negulescu a definit constituția ca fiind „o normă care cuprinde principiile referitoare la organizarea statului și la raporturile de echilibru între diferitele puteri ale statului”, precum și drepturile omului (drepturile publice). În definițiile mai actuale se consideră că scopul constituției este de a organiza „exercițiul puterii”. Dezvoltându-se noțiunea de constituție se arată că aceasta determină statutul guvernanților și paralel precizează natura și finalitățile activității lor. Scopul constituției – se spune – este deci dublu: de o parte ea desemnează personalitățile sau colegiile care vor decide și fixează competența și modalitățile de exercitare; pe de altă parte, ea indică ce doctrină de organizare socială și politică reprezintă guvernanții și, prin aceasta, ea identifică ideea de drept care va fi ideea instituției statale.

În concepția lui **André Hauriou**, într-un sens foarte general prin constituție se înțelege ansamblul regulilor care administrează organizarea și funcționarea statului. În acest sens, orice stat, prin faptul că există, are o constituție, un număr de dispoziții care reglementează organizarea și raporturile dintre puterile publice și fixează, printre altele, relațiile de principiu între stat și cetățean. Acesta, spune André Hauriou, este sensul material al constituției, pentru că în sens formal constituția este un ansamblu de reguli, edictate de regulă cu o anumită solemnitate, și formând în general o categorie specială printre regulile juridice. Un alt constituționalist, **Benoît Jeanneau**, definește constituția, în sens material, ca ansamblul regulilor relative la organizarea și activitatea statului, iar în sens formal, ca documentul care reglementează instituțiile și care nu poate fi elaborat sau modificat decât după o procedură diferită de cea folosită pentru alte reguli de drept. Desigur, s-ar putea cita încă mulți autori și multe definiții, pentru că literatura juridică este destul de bogată în acest sens, dar în general definițiile se aseamănă. Acest lucru este întrucâtva firesc față de realitatea că după două secole de existență a constituției (luând ca punct de plecare adoptarea primei constituții scrise din lume) lucrurile, în mare măsură, s-au conturat și definitivat. Din cele expuse vom observa că unii constituționaliști pun accent pe conținutul normativ al constituției, alții mai mult pe forma constituției.

Examinând definițiile prezentate vom constata că elementul comun, surprins în toate definițiile, este elementul **stat sau putere (puteri) de stat**. Acest

element este definitoriu cât privește valoarea juridică a normelor ce-l consfințesc și reglementează relațiile sociale ce se nasc în acest domeniu. Alături de elementul putere se mai adaugă și alte elemente de formă cum ar fi faptul că este un text scris, adoptat în forme solemne etc.

Dintre definițiile formulate în literatura juridică românească mai nouă, le vom reține mai ales pe cele exprimate în manualele universitare. Astfel **Tudor Drăganu** și **Ioan Deleanu** definesc constituția drept acea lege care, având forță juridică superioară celorlalte legi, reglementează în mod sistematic atât principiile structurii social-economice, cât și cele ale organizării și funcționării statului bazat pe aceasta, garantează material drepturile fundamentale cetățenești și stabilește datoriile corespunzătoare acestor drepturi.

În stabilirea conceptului de constituție s-au conturat în timp o serie de elemente definitorii, de conținut (criteriul material) și de formă (criteriul formal), elemente ce trebuie să apară explicit sau implicit într-o definiție. Mai întâi se impune **caracterul de lege** al constituției, deoarece constituția este o lege și acest element, deși surprins prin denumiri diferite sau chiar implicit, este prezent în toate definițiile formulate. Fiind o lege, constituția conține norme juridice, reguli de conduită, iar aceste norme exprimă de fapt voința celor care dețin puterea. 75

Dar constituția este **legea fundamentală**, trăsătură ce o identifică în ansamblul legilor. Caracterul de lege fundamentală rezultă din **conținutul și calitatea reglementărilor**.

Conținutul normativ al constituției este complex, el cuprinzând principiile fundamentale pentru toate domeniile vieții (politice, economice, sociale, culturale, juridice etc.). Este și motivul pentru care adeseori constituția este caracterizată ca fiind legea fundamentală care stă la temelia organizării statale și este **baza juridică** a întregii legislații. Totodată, reglementările constituționale privesc cu precădere **puterea de stat**, adică fenomenul și realitatea cheie în orice organizare social-statală. Este și motivul pentru care puterea de stat apare ca un element indispensabil în orice definiție a constituției. Conținutul reglementărilor constituționale dă constituției caracterul de lege fundamentală, pentru că relațiile sociale ce formează obiectul acestor reglementări sunt **relații sociale fundamentale** și care sunt **esențiale** pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii statale. Această subliniere este, în opinia noastră, decisivă în definirea constituției și ea permite identificarea constituției nu numai în sistemul de drept, ci chiar în dreptul constituțional, fiind știut că dreptul constituțional cuprinde mai mult decât constituția, deși aceasta este principala sa parte. Această trăsătură de conținut este de mare utilitate în stabilirea conceptului de constituție. Este îndeobște admis că, în fond, întregul drept reglementează relații sociale care privesc instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat. Spre deosebire de întregul drept, dreptul constituțional, ca ramură principală a dreptului, reglementează relații sociale funda-

mentale privind instaurarea, menținerea și exercitarea statală a puterii. Constituția, ca izvor principal al dreptului constituțional, reglementează relațiile sociale fundamentale, dar care sunt **esențiale** pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii. Realizăm astfel distincții clare, științifice între drept, drept constituțional și constituție, deci între aceste mari categorii juridice care se explică unele prin altele, dar nu se confundă.

Definitorie pentru constituție este și forța sa juridică. În acest sens se constată că ea are o **forță juridică supremă**, ceea ce situează constituția în vârful ierarhiei izvoarelor dreptului și impune regula conformității întregului drept cu dispozițiile constituționale. Din această caracteristică derivă și efectul constituționalizării dreptului, fenomen care se observă tot mai pregnant în sistemele juridice contemporane.

Tot o trăsătură care s-a impus, fără a fi totuși de valoarea celorlalte, este **forma scrisă** a constituției. Constituția scrisă s-a impus încă din secolul al XVIII-lea, ea fiind preferată constituției cutumiare din foarte multe motive. Cu toate acestea, forma scrisă nu figurează în definiții pentru că și astăzi există țări care nu au o constituție scrisă, așa cum vom vedea. Multe definiții ale constituției rețin ca o trăsătură **solemnitatea adoptării**, iar altele **forma sistematică**, plecându-se de la ceea ce afirma Thomas Paine (1737-1808) în sensul că „Nu există constituție dacă ea nu poate fi pusă în buzunar”. În fine, nu lipsește din unele definiții ideea **stabilității** constituției, ca trăsătură ce o distinge de alte legi și care justifică întreaga clasificare a constituțiilor în constituții rigide și constituții suple sau flexibile.

Nu sunt lipsite de interes științific și alte elemente care apar în definițiile date constituțiilor. Astfel, adeseori se face distincție între constituția în **sens material** și constituția în **sens formal**. Fără a lua aici în discuție justificările unei asemenea distincții, și nici criticile formulate, vom observa că definiția constituției trebuie să înmănuncheze ambele sensuri. Definiția trebuie să cuprindă și conținutul (sensul material) și forma, pentru că numai văzute împreună, într-o unitate juridică, acestea formează constituția. Reglementările care au valoare constituțională prin conținutul lor (obiectul reglementărilor) devin constituții numai dacă sunt adoptate prin procedurile specifice constituției, proceduri care le dau valoarea juridică constituțională.

De asemenea, unele definiții folosesc **metoda enumerării** principalelor domenii pe care le reglementează constituția. Această metodă este eficientă în stabilirea conținutului normativ al constituției, dar ridică unele semne de întrebare atunci când unor constituții concrete le lipsesc unele din elementele enumerate.

De aceea considerăm că definiția constituției trebuie să pună accent pe elementele calitative, care să fie aplicabile tuturor tipurilor de constituție, să evidențieze clar locul său în sistemul de drept și în subsistemul dreptului constituțional. În acest sens constituția trebuie considerată a fi **legea fundamentală a unui stat, constituită din norme juridice, investite cu forță juridică**

supremă, și care reglementează acele relații sociale fundamentale care sunt esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii.

Secțiunea a II-a. Apariția, adoptarea, modificarea, suspendarea și abrogarea constituției

După ce am stabilit conținutul noțiunii de constituție din punct de vedere științific, va trebui să analizăm în continuare evoluția sa istorică și formele pe care ea le-a prezentat în decursul timpului, pentru ca apoi să putem stabili, din perspectivă practică, regimul său juridic, respectiv să precizăm principalele elemente referitoare la adoptarea, modificarea și ieșirea din vigoare a legii fundamentale. 76

§1. Apariția constituției

În aprecierea momentului apariției constituției în lume, doctrina juridică nu este unitară datorită faptului, credem noi, că uneori nu se iau în considerație constituția cutumiară și constituția mixtă (scrisă și cutumiară), ci numai cea scrisă și, bineînțeles, datorită faptului că nu se apreciază fenomenul constituție în toată complexitatea lui. Astfel, unii autori consideră că prima constituție a apărut în Anglia, pentru alții constituțiile au apărut odată cu ajungerea la putere a burgheziei, în timp ce alții subliniază că dacă din punct de vedere cronologic constituția americană a apărut înaintea celei franceze, sub aspectul importanței istorice, al rolului și influenței pe care le-au avut asupra dezvoltării mișcării constituționale în lume întâietatea revine actelor cu caracter constituțional ale revoluției franceze. 77

a. Cauzele apariției constituției

În aprecierea momentului apariției este exagerată afirmația potrivit căreia odată cu instaurarea burgheziei la putere apare și constituția. Deși, în mare parte exact, un asemenea punct de vedere ar avea neajunsul de a nu lua în considerare procesul, destul de lung, de formare a constituției. De asemenea, acest punct de vedere face trimitere numai la constituția scrisă, rămânând în afara cercetării constituția cutumiară precum și constituția mixtă (reguli cutumiare și reguli scrise). În fine, un asemenea punct de vedere ar avea neajunsul de a face să se creadă că până la instaurarea puterii burgheziei statele nu au avut reguli constituționale care să le organizeze. 78

Apariția constituției trebuie privită ca un proces desfășurat în timp, început cu mult înainte de revoluția burgheză, proces în care burghezia a jucat

un rol hotărâtor, desăvârșit prin adoptarea constituției scrise. Dacă secolul al XVIII-lea este hotărâtor în definirea conceptului actual de constituție, nu credem că lui i se datorează și inventarea constituției, ca ansamblu de reguli fundamentale de organizare a statului. Reguli constituționale, indiferent dacă au fost numite așa sau nu, au existat odată cu apariția statelor suverane, căci în orice stat au existat anumite reguli fundamentale de organizare și funcționare a guvernării. Meritul burgheziei venite la putere constă în faptul sistematizării acestor reguli (și, desigur, al completării și adaptării lor la noua ordine statală și la noile interese instaurate) într-o lege scrisă, adoptată cu forme și proceduri solemne și investite cu cea mai înaltă forță juridică.

Constituția apare din **necesitatea afirmării și protejării puterii statale instaurate printr-un ansamblu de norme cu forță juridică supremă, adoptate în forme solemne**. Ea marchează practic apariția statului de drept, punând și guvernării sub incidența regulilor juridice.

Prima constituție apărută în lume este constituția engleză, deși procesul de formare a acestei constituții, început odată cu adoptarea în 1215 a *Magnei Charta Libertatum*, a continuat și după adoptarea primelor constituții scrise. Prima constituție scrisă este constituția americană din anul 1787 (Constituția de la Philadelphia). Trebuie observat însă că înaintea acestora, unele state americane eliberate de sub dominația engleză își adoptaseră deja, încă înainte de constituția federală din 1787, constituții scrise, rigide, ca de exemplu Virginia (1776), New Jersey (1777) etc.

Cât privește Europa, de regulă se afirmă că, prima constituție scrisă este cea adoptată în Franța în anul 1791. Desigur pot fi avute în vedere și alte afirmații precum cea potrivit căreia Suedia posedă o constituție scrisă încă de la mijlocul secolului al XIV-lea, iar prima constituție suedeză propriu-zisă a fost elaborată în 1634, sau cea potrivit căreia întâietate ar avea constituția Poloniei din 1791. După victoria revoluției franceze și alte state europene și-au elaborat constituții: Suedia (8 iunie 1809); Norvegia (17 mai 1814); Olanda (24 august 1815) etc.

Începutul fiind făcut, fenomenul constituționalismului a cunoscut o răspândire rapidă atât pe continentul european cât și în lume, iar constituția a devenit nu numai legea fundamentală a unui stat, ci și documentul politic și juridic care marchează momente importante în dezvoltarea economico-socială și politico-juridică a statelor.

b. Constituția cutumiară și constituția scrisă

- 79 Doctrina juridică precizează pe bună dreptate că normele constituționale pot fi sistematizate fie într-un act unic fundamental, fie în mai multe acte constituționale redactate în formă scrisă, fie într-un sistem de norme scrise și cutumiare (nescrise) care în totalitatea lor formează constituția statului.

În mod obișnuit constituțiile se divid în două categorii și anume în **constituții nescrise (cutumiare)** și **constituții scrise**. Constituțiile cutumiare se întâlnesc în Anglia, Israel și Noua Zeelandă. Ele sunt rezultatul experienței și practicii zilnice, al unor tradiții, uzanțe, precedente, principii fundamentale cristalizate în decursul timpurilor în activitatea statală.

Este interesant de observat că deși **Anglia** a dat ideea și exemplul constituțiilor scrise, totuși ea nu are o constituție scrisă. Acest lucru trebuie explicat prin specificul dezvoltării statului englez.

Constituția engleză se prezintă astăzi ca fiind formată dintr-o parte scrisă, 80 în care sunt cuprinse dreptul statutar (*statute law*) și dreptul judiciar sau al precedentelor (*common law*) și dintr-o parte nescrisă formată din dreptul cutumiar, așa-numitele convenții constituționale. Constituția engleză cuprinde astăzi: *Magna Charta Libertatum* (1215); *Petition of Right* (7 iunie 1628); *Habeas Corpus* (1679); *Bill of Rights* (13 februarie 1689); Actul de stabilire a succesiunii la tron (1701); Actul Parlamentului (1911) prin care se stabilesc puterile Camerei Lorzilor în raport cu cele ale Camerei Comunelor și reducerea duratei mandatului și Actul Parlamentului (1949) prin care se modifică cel din 1911; Actul referitor la reprezentare (1949) prin care se consolidează sistemul electoral; Actul referitor la drepturile omului (1998) prin care se codifică în dreptul britanic Convenția europeană a drepturilor omului; Actele de descentralizare a puterii de stat (1998) prin care se autorizează crearea de Parlamente locale în Scoția, Irlanda de Nord și Țara Galilor; Actul referitor la Camera Lorzilor (2002) prin care competențele în materie de legiferare ale acesteia au fost restrânse până la anihilare.

În **Israel** mult timp modelul englez a fost considerat ca model de referință 81 și a supraviețuit proclamării independenței de stat în 1948. Regimul parlamentar englez a fost perceput ca un fel de ideal. Deși Declarația de Independență făcea referire expresă la alegerea unei adunări constituante însărcinate cu adoptarea unei constituții scrise, acest proiect a fost repede pus deoparte. Ben Gurion a avansat ideea că este posibilă instaurarea unei veritabile democrații fără constituție scrisă. Dar simplitatea și suplețea regimului englez nu se puteau adapta la un sistem multipartid. Între 1990 și 1992 o vastă mișcare populară pentru adoptarea de noi structuri constituționale s-a pus în mișcare. Rezultatul a fost adoptarea în anul 1992 a trei legi fundamentale (libertatea profesională, demnitatea și libertatea individului, legea guvernului care a înlocuit-o pe cea din 1968 și care a introdus alegerea directă a primului-ministru) care au modificat substanțial sistemul constituțional. La aceste trei legi fundamentale se adaugă legea asupra partidelor politice, menită să asigure acestora un veritabil statut juridic. Revoluția constituțională a fost îndeosebi opera Curții Supreme. S-a emis teoria numită „a celor două pălării” ale Knesetului (o decizie din 9 noiembrie 1995) potrivit căreia Knesetul este, în același timp, legiuitor și constituant. În conformitate cu această teorie, actele Knesetului

calificate drept „legi fundamentale” trebuiau considerate ca norme superioare legilor ordinare.

- 82 **Noua Zeelandă** nu are o constituție scrisă alcătuită dintr-un singur document, ci o colecție de Legi Fundamentale. Una din legile fundamentale este Tratatul de la Waitangi, încheiat la 6 februarie 1840, prin care se stabilește suveranitatea britanică și se precizează ziua națională. Și astăzi există diferențe de opinie cu privire la traducerea documentului semnat de populațiile indigene. Noua Zeelandă și-a câștigat independența față de Marea Britanie la 26 septembrie 1907. Tratatul de la Waitangi este documentul prin care șefii confederației de triburi unite din Noua Zeelandă cedează majestății sale, Regina Angliei, suveranitatea lor.

Actul Constituțional din 1986, stabilește un Guvernator General pentru Noua Zeelandă, modul de alcătuire a executivului, organizează o Cameră a Reprezentanților pentru Noua Zeelandă, cu puteri de legiferare și precizează că Parlamentul este alcătuit din Camera Reprezentanților și Suveranul Noii Zeelande. Același act juridic organizează și puterea judecătorească și cuprinde unele dispoziții finale și tranzitorii.

Bill of Rights, din 1990, precizează că drepturile enumerate în act sunt „afirmate” și arată cum se va face interpretarea lor de către tribunale, menționează o serie de libertăți individuale (dreptul la viață, interzicerea torturii, a experimentelor medicale), libertăți publice (drepturile electorale, libertatea conștiinței și a religiei, libertatea de exprimare, libertatea întrunirilor și dreptul la liberă asociere, libertatea de circulație a persoanelor), dreptul la egalitate și la nediscriminare, drepturile minorităților, reglementează arestarea, deținerea și perchezițiile, stabilește condițiile pentru un proces echitabil, precizează că dispozițiile sale sunt aplicabile atât persoanelor fizice cât și persoanelor juridice, conține dispoziții finale și tranzitorii.

- 83 **Reguli constituționale cutumiare** au mai existat și în alte state, înainte ca acestea să fi cunoscut fenomenul constituției scrise. Astfel, de exemplu, în Franța, legile de succesiune la tron care admiteau principiul eredității erau socotite legi fundamentale și erau respectate.

- 84 Regulile constituționale cutumiare au fost considerate ca **necorespunzătoare**, îndeosebi în secolul al XVIII-lea când, pentru juriștii și filozofii acestui secol, a devenit o adevărată dogmă necesitatea de a încorpora într-o lege scrisă fundamentală o expunere sistematică de reguli relative la guvernare. Așa cum precizează doctrina juridică regulile cutumiare nu sunt clar definite, sunt incerte, incomplete, se șovăie în ce privește numărul și întinderea lor. În al doilea rând, regulile constituționale cutumiare sunt în continuă mișcare și ignoră dacă un fapt derogator de la cutumă era un precedent lăudabil sau nu. În al treilea rând, ele nu sunt limite redutabile pentru puterile constituite.

Înlăturând regulile constituționale cutumiare, doctrina juridică a reclamat **reguli scrise**, care prezintă numeroase **avantaje**: sunt clare, fără incertitudini; sunt permanente și intangibile atâta timp cât nu intervine o procedură de revizuire, ea însăși definită și dificilă; nu pot fi modificate oricum de guvernanți, ci trebuie respectate inclusiv de aceștia. Această triplă rețetă este considerată a sta la baza dezvoltării constituției scrise contemporane. 85

Secolul al XVIII-lea impune deci **constituția scrisă** pe considerentul că ea oferă precizie, certitudine, claritate. În același timp, se impune o constituție scrisă și sistematică, căci așa cum scria Thomas Phaine (1737-1809) „Nu există constituție dacă ea nu poate fi pusă în buzunar”. Așa cum precizează Marcel Prelot, „din constituția americană, franceză, *Magna Charta Libertatum* se degajă noțiunea de constituție ca o regulă scrisă, rigidă și juridicește obligatorie”, bogată de un conținut filozofic, complex, alimentată de surse istorice, doctrinare și pragmatice.

Constituția scrisă are la bază o serie de teorii și practici care au precedat-o și care s-au impus. Justificările date constituției scrise sunt de ordin istoric, juridic, tradițional etc.

Alături de **superioritatea legii scrise** asupra cutumei, superioritate demonstrată cu mult aplomb de publiciștii secolului al XVIII-lea, la baza constituției scrise au mai stat și: ideea contractelor scrise, ideea domniei legii, teoria contractului social și ideea conform căreia constituția trebuie să fie un mijloc de educație morală și politică, grație căreia individul se ridică la rangul de cetățean prin cunoașterea drepturilor sale. 86

Ideea **contractelor scrise** s-a materializat îndeosebi în Anglia, atât în luptele interne, cât și în raporturile cu coloniile sale. În luptele burgheziei, aflată în plină ascensiune, cu regele, lupte ce aveau drept scop limitarea puterii regale și consfințirea unor drepturi și libertăți ale cetățenilor, s-au încheiat unele pacte scrise, îndeosebi prezentând importanță *Magna Charta Libertatum* din 1215; Petition of Rights din 7 iunie 1628; Bill of Rights din 13 februarie 1689; Actul de stabilire a succesiunii la tron din 1701 și Actul referitor la drepturile omului din 1789. Mai mult, relațiile Angliei cu coloniile sale erau reglementate prin pacte scrise, având o forță juridică superioară legii ordinare, pacte care dădeau coloniilor dreptul de a se autoguverna și a legifera cu obligația de a respecta legile metropolei (vezi situația Noii Zeelande, citată mai sus). 87

Și ideea **domniei legii**, un alt fundament al apariției constituției scrise, s-a născut tot în practica constituțională engleză, considerându-se că organele de stat trebuie să respecte regula de drept prestabilită și să o considere, atâta timp cât nu e abrogată, ca sacră. În Anglia, unde regele era puternic, se considera că toate regulile ordinare alcătuiesc regimul constituțional și că nu există deosebiri de forță juridică între legile constituționale și cele ordinare. În Franța, ideea domniei legii cunoaște anumite nuanțări, căci teama ca absolutismul 88

unipersonal al monarhului să fie înlocuit cu un absolutism și mai periculos, acela al parlamentului, a determinat o anumită diferențiere între legile constituționale și cele ordinare în ce privește forța lor juridică, în sensul că acestea din urmă trebuie elaborate cu respectarea primelor, sub sancțiunea nulității. În orice caz, constituția scrisă apărea în ambele cazuri ca cel mai eficient mijloc de afirmare a ideii domniei legii.

89 La baza apariției constituției scrise a stat și **teoria contractului social**. Ea se înscrie în ansamblul ideologic construit de burghezie în lupta sa împotriva feudalismului și în efortul său de a atrage la această luptă forțe sociale cât mai numeroase. Secolul al XVIII-lea este revoluționat de teorii precum cea a drepturilor naturale, conform căreia cetățenii au drepturi și libertăți prin natura lor de oameni sau cea a contractului social (Jean Jacques Rousseau), conform căreia statul nu este altceva decât rezultatul unei înțelegeri libere a cetățenilor. Pregătind și ideologic revoluția franceză, în concepția burgheziei franceze constituția a apărut ca documentul cel mai important în care contractul social să fie înscris, în care drepturile și libertățile cetățenești să fie proclamate, căci numai înscrise în constituție ele pot fi cunoscute și respectate. Așa cum remarcă Georges Burdeau, plecându-se de la contractul social, era importantă proclamarea clauzelor sale într-o formă particulară, solemnă, astfel încât fiecare să cunoască și prerogativele pe care le abandonează în profitul corpului social și drepturile care îi sunt rezervate, imprescriptibile ca inerente naturii umane.

90 Născută din aceste teorii succint expuse, ideea constituției scrise s-a materializat prin constituția americană din 1787, prin cea franceză din 1791 și prin cele ce i-au urmat. Merită menționat aici și ceea ce arăta Hans Kelsen în legătură cu aceste probleme. Astfel, el afirma că o constituție poate fi creată printr-un act legislativ. În acest caz, ea este totdeauna consemnată într-un document; pentru acest motiv ea este denumită constituție „scrisă” în timp ce constituția cutumiară este o constituție „nescrisă”. (*Théorie pure du droit*, p. 300).

§2. Regimul juridic al constituției

2.1. Adoptarea constituției

91 Față de conținutul și scopurile constituției, dintotdeauna s-a pus problema unor forme speciale (proceduri) de adoptare, care să pună în valoare supremația acesteia și deosebirea față de restul dreptului, dar mai ales față de legile ordinare. Adoptarea constituției trebuie văzută ca un proces complex, cu profunde semnificații politico-juridice, proces în care se detașează clar cel puțin

trei elemente și anume: inițiativa adoptării constituției, organul competent (constituantul sau puterea constituantă), modurile de adoptare.

a. Inițiativa adoptării constituției

Cât privește inițiativa adoptării constituției, se pune problema de a ști ce autoritate sau forță politică, socială sau statală poate avea această inițiativă. 92

De principiu considerăm că inițiativa constituțională trebuie să aparțină acelui organism statal, politic sau social care, ocupând în sistemul politic al unei societăți locul cel mai înalt (organ suprem) este cel mai în măsură să cunoască evoluția societății date, perspectivele sale. De asemenea un rol aparte poate avea inițiativa populară. Studiind constituțiile actuale putem observa două situații. Unele constituții prevăd cine poate avea inițiativa adoptării constituției. Alte constituții nu prevăd un asemenea lucru, el rezultând din sistemul normativ privind elaborarea legilor. Uneori, știința și practica constituțională (trecute și actuale) subordonează inițiativa și adoptarea constituției regulilor privitoare la puterea constituantă.

b. Autoritatea competentă să adopte constituția

În legătură cu adoptarea propriu-zisă a constituției se impun mai multe explicații, având în vedere că în această privință teoria și practica constituțională a statelor cunosc multe nuanțări. La întrebarea de a ști cine trebuie să aibă dreptul de a adopta o constituție, deseori s-a răspuns și se răspunde prin **teoria puterii constituante**. Prin putere constituantă se înțelege de fapt organul care, beneficiind de o autoritate politică specială, are dreptul de a adopta constituția. Puterea constituantă apare sub două forme și anume: putere constituantă **originară** și putere constituantă **instituită**. Puterea constituantă originară intervine atunci când nu există sau nu mai există constituție în vigoare (state noi, revoluții), iar puterea constituantă instituită este prevăzută de constituția în vigoare (sau anterioară), atât în ce privește competența, cât și organizarea și funcționarea ei. Ea poate modifica (se mai numește și putere de revizuire) sau adopta o constituție. În literatura juridică se arată că puterea constituantă originară ridică o serie de probleme, cum ar fi aceea de a ști cui aparține puterea constituantă originară, sau de a justifica legitimitatea operei sale constituționale etc. Explicându-se cine este titularul puterii constituante originare, se arată că acesta este individul sau grupul care încarnează, la un moment dat, ideea de drept într-un stat sau poporul (atunci când în absența oricărui șef recunoscut sau consimțit poporul este purtătorul direct al ideii de drept) sau guvernământul de fapt (în revoluții).

În legătură cu teoria puterii constituante se impun unele constatări. Este corectă și verificată în practică afirmația potrivit căreia organismul chemat să

adopte o constituție se bucură și trebuie să se bucure de o autoritate politică și juridică aparte, deosebită, tocmai pentru că el adoptă legea fundamentală a unui stat. La fel se prezintă și distincția între puterea constituantă originală și puterea constituantă instituită. O asemenea distincție este utilă și actuală pentru că lumea este în continuă evoluție și în mod firesc în societățile unde se produc transformări fundamentale ale realităților politice, economice și sociale se impune elaborarea unei noi constituții, expresie a ideii de drept a noilor forțe sociale de guvernământ, iar această constituție creează noi structuri organizatorice, care nu puteau fi prevăzute de constituțiile anterioare. Ea este edictată în forme și proceduri noi.

Privite lucrurile în realitatea lor social-politică, trebuie adăugat că cel care adoptă constituția (individ, grup de indivizi, organisme sociale, politice, statale) nu este purtătorul unei idei abstracte, generale, de drept, ci al ideilor de drept și justiție ca valori sociale fundamentale ale unor categorii (grupuri) sociale date, adică el este, în ultimă instanță, exponentul intereselor celor care învingând în revoluții preiau puterea.

c. Moduri de adoptare a constituției

- 94 Adoptarea constituției a cunoscut și cunoaște diferite moduri. Ca și în alte domenii ale vieții politice și juridice, **modul de adoptare** a unei constituții este specific fiecărei țări și este determinat de stadiul de dezvoltare economică, socială și politică, de ideologia dominantă în momentul adoptării constituției, de raporturile sociale. Unele dintre modurile de adoptare a constituției au fost criticate și abandonate ca fiind total nedemocratice (vezi constituția acordată), altele sunt privite cu serioase rezerve, iar altele tind spre o aplicațiune largă și constantă, în această din urmă categorie fiind cuprinse constituțiile adoptate de către adunări parlamentare, prin proceduri democratice sau prin referendum. Adoptarea constituțiilor a cunoscut, în general, următoarele moduri: constituția acordată, statutul (constituția plebiscitară), pactul, constituția convenție (cu varianta constituția referendară). Trebuie adăugată desigur și **constituția parlamentară**.

Aceste moduri de adoptare a constituției, cărora li se pot adăuga și altele, au fost larg studiate în literatura juridică, realizându-se clasificări, justificări sau rezerve și critici. Fără a analiza în acest loc clasificările modurilor de adoptare a constituțiilor vom reaminti totuși că dacă unii autori divid aceste moduri în **procedee monarhiste** și **procedee democratice**, alții le divid în **forme democratice** (convenția, referendumul), **forme monocratice** (constituția acordată) și **forme mixte** (plebiscitul și pactul). În această din urmă concepție, formele mixte sunt o combinație între monarhie și democrația directă sau monarhia cu reprezentare.

Importantă este însă nu analiza clasificărilor ci expunerea modurilor (procedeele) de adoptare a constituțiilor, observându-se că aceste moduri explică în mare măsură și evoluția constituțiilor cât privește forma și conținutul lor.

Constituțiile acordate (*octroyées*, cum le numesc francezii), cunoscute și sub numele de **charte concedate**, sunt constituțiile adoptate de către monarh ca stăpân absolut, care-și exercită puterea sa. Această constituție este considerată a fi cea mai rudimentară. Ca exemple de constituții acordate pot fi citate Constituția dată în Franța de Ludovic al XVIII-lea la 4 iunie 1814, Constituția Piemontului și Sardiniei din 4 martie 1844, Constituția japoneză din 11 februarie 1889 etc. 95

Statutul sau constituția plebiscitară, cum mai este denumit în literatura de specialitate, este în fond o variantă a constituției acordate, o variantă mai dezvoltată. Statutul este inițiat tot de către șeful statului (monarh), dar este ratificat prin plebiscit. Trebuie să observăm că această ratificare prin plebiscit nu este de natură a transforma constituția într-o constituție democratică, așa cum s-ar crede din faptul că în unele clasificări constituția plebiscitară este trecută la „procedeele democratice” sau la cele mixte. Așa cum de altfel apreciază unii constituționaliști, plebiscitul este o „alterare, în sensul cezarismului” a referendumului, prin acest procedeu „suveranitatea populară nu este activă, ci este pasivă”, ea nu decide ci acceptă, în condiții în care este dificil a face altfel. 96

Plebiscitul a fost în practica constituțională modul „normal” de adoptare a constituțiilor autoritare. Cu ocazia plebiscitului corpul electoral răspunde unei solicitări pur arbitrare din partea șefului de stat, poate spune da sau nu asupra textului constituțional în întregime, neputându-se propune amendamente. Dacă la aceasta adăugăm gama largă a presiunilor care pot fi folosite de cei care au redactat constituția, apare evident caracterul nedemocratic al statutului. În categoria statutelor sunt incluse Statutul Albertin (1848) care devine Constituția Italiei prin acceptare pe cale de plebiscit sau Constituția regală din România din 1938, supusă plebiscitului la 24 februarie 1938 și promulgată la 27 februarie 1938.

Constituția pact este considerată un contract între rege și popor, poporul fiind reprezentat prin parlament. Este apreciată ca fiind mai potrivită pentru apărarea intereselor grupurilor conducătoare (guvernărilor), deoarece monarhul trebuie să țină seama de pretențiile acestora. Pactul s-a folosit atunci când, profitându-se de o conjunctură favorabilă, s-au putut impune șefului statului anumite condiții. El poate fi urmare a unei mișcări revendicative sau a fost folosit ca un mod de acces al unui principe străin pe tronul unui nou stat, așa cum s-a întâmplat în Belgia și în țările din Balcani. Ca exemple de constituții pact pot fi citate: Charta franceză de la 14 august 1830, prin care Louis Philippe d'Orléans a fost chemat la tronul Franței rămas liber și a fost obligat 97

să accepte constituția propusă de parlament, devenind astfel, în urma acordului său cu parlamentul, rege al Franței; Constituția română de la 1866, precum și cea de la 1923. Constituția română de la 1866 a fost un pact atât prin modul său de adoptare, cât și prin prevederile sale referitoare la modificare [art. 128 alin. (3)], prevederi care dispuneau ca modificarea să fie făcută de parlament în acord cu regele. Și Constituția română adoptată la 1923 a fost un pact, ea asemănându-se foarte mult, sub acest aspect, cu Constituția din 1866. De asemenea, constituția engleză nu este altceva decât un șir de pacte intervenite în decursul secolelor între monarh și nobilime și cler.

98 **Constituția-convenție** poartă această denumire întrucât ea este opera unei adunări numită convenție. Această adunare era special aleasă pentru a adopta legea fundamentală; prin ea își găsea expresie „convenția” intervenită între toți membrii societății cu privire la actul de exercitare a puterii, așa numitul contract social inițial. Această adunare convenție era considerată deasupra parlamentului, avea dreptul de a stabili puterile delegate în stat și competența puterii constituante (instituite). Cuvântul și instituția vin din Statele Unite ale Americii, unde constituțiile care s-au dat în statele uniunii începând cu 1776, ca de altfel și Constituția Statelor Unite, au fost opera unor astfel de adunări convenții. Franța a cunoscut și ea acest procedeu pentru adoptarea constituțiilor din 1791, 1848 și 1873, cu deosebirea că termenul convenție a fost înlocuit cu cel de adunare constituantă.

Trebuie să observăm că acest tip de constituție a fost considerat un mijloc potrivit pentru manifestarea suveranității naționale, așa cum era ea înțeleasă în secolele XVIII și XIX. Față de situația că poporul singur poate decide cu privire la chestiunile fundamentale ale statului și că el se plasează ca autoritate și legitimitate deasupra Parlamentului, procedura convenției a fost apoi criticată pe motivul că Adunarea Constituantă poate hotărî după voința sa și, teoretic, s-ar putea afla în dezacord cu poporul care a ales-o. Spre a se corija acest neajuns posibil, s-a încercat recurgerea la procedura referendumului, în sensul că, după adoptarea constituției de către adunarea convenție, pentru ca legea fundamentală să fie perfectă juridicește, ea a fost supusă și ratificării populare. Exemple de constituții adoptate conform acestei proceduri sunt Constituțiile franceze din 1793, din anul III (1795) și din 1946. Constituția României adoptată în anul 1991 poate fi considerată fără rezerve o constituție referendară. Redactată de către o comisie tehnică, ea a fost adoptată de către Adunarea Constituantă și apoi aprobată prin referendum.

99 **Constituția parlamentară** – După cel de-al doilea război mondial, adoptarea constituțiilor s-a realizat, de regulă, de către parlamente (mai ales în țările din estul Europei), folosindu-se următoarea procedură: inițiativa, elaborarea proiectului, discutarea publică a proiectului, adoptarea proiectului de către parlament cu o majoritate calificată (cel puțin 2/3 din numărul total al membrilor parlamentului). În acest mod au fost adoptate constituțiile române din

anii 1948, 1952 și 1965. Votarea constituției făcându-se de către un parlament nou ales, s-a creat aparența aplicării regulilor puterii constituante. Extinderea referendumului, ca modalitate de participare directă a cetățenilor la guvernare, a determinat folosirea sa în adoptarea constituțiilor și, în orice caz, considerarea sa ca mijlocul cel mai democratic de adoptare a unei constituții sau a unei legi.

2.2. Modificarea constituției

O altă problemă teoretică, cu numeroase implicații practice privește modificarea constituției. Față de importanța politică și juridică a constituției, față de locul ce-l ocupă în sistemul dreptului, este de importanță teoretică majoră problema de a ști cine are inițiativa revizuirii sale, cine are dreptul de a o revizui, precum și care este procedura ce trebuie urmată de cel care are acest drept. Înainte de a trece la cercetarea detaliată a acestei probleme, **trei precizări** sunt necesare. Mai întâi că, de principiu, dreptul de a revizui constituția trebuie să aparțină aceluiași organism care a adoptat-o. În al doilea rând, că autoritatea competentă a revizui constituția diferă după felul constituției. În al treilea rând, că procedura de modificare a constituției este de principiu asemănătoare celei de adoptare, potrivit marelui principiu al simetriei juridice. 100

Modalitatea prin care se realizează revizuirea constituțiilor poate constitui un criteriu de **clasificare** a acestora. Astfel, dacă modificarea (revizuirea) constituției se poate face după aceeași procedură după care se modifică legile obișnuite, suntem în prezența unei **constituții suple** sau **flexibile**. Dacă modificarea constituției se face după alte reguli decât cele obișnuite, după care se modifică legile ordinare, ne aflăm în fața unei **constituții rigide**. Divizarea constituțiilor în constituții suple și rigide este cercetată în doctrina juridică sub toate aspectele sale, lucru firesc datorat importanței politice și juridice a constituției. 101

În manualul său de drept constituțional C. Dissescu sublinia că „americanul Bryce a stabilit cel dintâi împărțirea constituțiilor în rigide și flexibile. Sunt constituții rigide, constituțiile scrise, care conțin o rețea de principii, limitând puterile fiecăruia din organele sale. Constituțiile flexibile sunt constituțiile nescrise, cutumiare, care se remarcă prin elasticitatea lor”. Această precizare trebuie reținută, căci ea exprimă o anumită concepție cu privire la clasificarea constituțiilor în suple și rigide. Merită menționat faptul că această clasificare se aplică tuturor constituțiilor, ea punând în valoare supremația acestora în sistemele de drept.

Constituțiile flexibile sunt acelea care se modifică după aceeași procedură care este folosită și pentru modificarea legilor ordinare. Trebuie să observăm însă că nu este justificată afirmația, întâlnită la foarte mulți autori, că numai 102

constituțiile scrise ar fi constituții rigide. Pot fi constituții rigide și constituțiile nescrise, căci și aici putem întâlni reguli de modificare care să difere de regulile folosite pentru modificarea legilor.

E adevărat însă că cei care au adoptat constituția scrisă, au avut grijă să-i asigure acesteia o stabilitate în timp. Pentru aceasta au imprimat constituției o anumită rigiditate. În realizarea **rigidității constituției** s-au folosit mai multe metode.

103 S-au exprimat opinii în sensul că o constituție odată stabilită nu mai poate fi modificată. Aceasta s-a materializat prin Legea constituțională din 14 august 1884 din Franța, care decidea că forma republicană nu va putea forma obiectul vreunei dorințe de modificare. Asemenea **interdicție absolută de modificare** cuprind Constituția franceză din 5 octombrie 1958 și Constituția italiană din 1948. Doctrina juridică apreciază totuși că valoarea juridică a unor asemenea prevederi este nulă, căci puterea constituantă de azi n-are nici o putere de a limita puterea constituantă ce va veni.

104 Totuși, interdicția modificării constituției urmărește un scop legitim și anume acela de a se realiza o anumită stabilitate a Constituției, pentru că adoptarea unei legi fundamentale este prin ea însăși o reformă profundă, iar rezultatele sale se produc în timp. Pe cale de consecință, posibilitatea stabilității constituției trebuie să fie asigurată, dar acest lucru se poate face și prin precizarea doar a **anumitor valori constituționale**, considerate fundamentale pentru societate și stat, și prin urmare declarate **intangibile**. De aceea Constituția României adoptată în anul 1991 stabilește unele domenii în care nici o inițiativă de revizuire nu poate fi primită. Astfel, potrivit art. 152 nu pot forma obiectul revizuirii caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială. Nu pot, de asemenea, să fie primite inițiativele de revizuire care urmăresc suprimarea drepturilor și libertăților publice sau a garanțiilor lor.

105 În al doilea rând, s-a stabilit că nici o modificare a constituției nu poate fi făcută pe o **perioadă de timp prestabilită**. Această metodă s-a realizat sau prin stabilirea unui termen precis (de exemplu Constituția americană din 1787 prevedea că nici o modificare nu poate fi adusă anumitor prevederi decât după 21 de ani) sau prin stabilirea unei proceduri care nu se poate realiza decât după trecerea unei perioade de timp. Astfel, Constituția franceză din 1791 interzicea orice propunere de modificare pe timpul primelor două legislaturi, altfel spus pe o perioadă de 4 ani. Propunerea de modificare prezentată trebuia să fie reînnoită în trei legislaturi consecutive. A patra legislatură, sporită cu 250 membri, devenea constituantă și putea proceda la modificare. Față de situația că primul proiect de modificare nu putea fi depus decât la capătul a 4 ani și că durata legislaturii era de 2 ani, Constituția din 1791 putea fi modificată numai

în 1801. Un asemenea procedeu s-a dovedit inefficient în practică știut fiind că în SUA Constituției i s-au adăugat după doar câțiva ani cele 10 amendamente, iar în Franța au fost adoptate mai multe constituții: cea din 1793 care nu s-a aplicat, cea a anului III (1795), cea a anului VIII (1799).

O altă metodă folosită a fost a stabilirii unei **proceduri extrem de greoaie** de modificare. În acest sens trebuie menționată Constituția română de la 1866. Astfel, puterea legiuitoare trebuia să declare necesitatea revizuirii constituției, după care declarația era citită și aprobată, de ambele Camere, de trei ori din 15 în 15 zile. Dacă se realiza acest lucru, adunările erau dizolvate de drept și erau convocate noile adunări. Noile adunări trebuiau să voteze și ele propunerile de revizuire, propuneri ce trebuiau aprobate și de domnitor (art. 128). Numai astfel constituția putea fi legal revizuită. O procedură asemănătoare a stabilit și Constituția Română din 1923 prin art. 129 și 130. 106

Unele constituții prevăd și **alte reguli** cu privire la revizuirea lor. Astfel, Constituția franceză din 1946 (art. 94) precum și cea din 1958 (art. 89) au stabilit că nici o procedură de revizuire nu poate fi folosită sau urmată în caz de ocupație parțială sau totală de către forțele străine. Explicațiile date de doctrina juridică franceză justifică această prevedere prin necesitatea de a se evita ceea ce s-a petrecut la Vichy la 10 iulie 1940. Se consideră că valoarea juridică a acestei dispoziții este incontestabilă căci, paralizând exercițiul suveranității naționale, invazia face imposibilă exercitarea puterii constituante și orice modificare operată în asemenea condiții este deci nelegală. Este motivul pentru care și art. 152 din Constituția României interzice revizuirea Constituției pe durata stării de asediu, stării de urgență sau în timp de război. În fine trebuie menționat art. 90 al Constituției din anul 1866, potrivit căruia nici o modificare nu i se putea aduce în timpul regenței. 107

Înainte de a încheia explicațiile privitoare la modificarea constituției urmează să cercetăm cine poate avea **inițiativa modificării**. Problema prezintă aceeași importanță teoretică și practică ca și inițiativa adoptării constituției. Vom observa că unele constituții prevăd expres cine are dreptul de a iniția modificarea lor. Astfel, cu titlu de exemplu, menționăm Constituțiile române din 1866 și 1923, care acordau dreptul de inițiativă regelui și Parlamentului, Constituția română din 1938, care acorda dreptul de inițiativă numai regelui, Constituția franceză din 1958, care acordă acest drept președintelui republicii și membrilor Parlamentului, Constituția română din 1948, care prevedea în art.103 că poate fi modificată în parte sau în total la propunerea guvernului sau a unei treimi din membrii Parlamentului. În fine, Constituția actuală a României (1991) stabilește în articolul 150 că pot iniția revizuirea Președintele României la propunerea Guvernului, cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor, precum și cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot. 108

Alte constituții nu conțin prevederi în acest sens. Având în vedere practica constituțională obișnuită, urmează să conchidem că în aceste sisteme constituționale modificarea constituției se ghidează după aceleași reguli ca și cele referitoare la inițiativa adoptării constituției.

2.3. Încetarea provizorie a efectelor juridice ale normelor constituționale și abrogarea constituției

109 O altă problemă teoretică privește încetarea provizorie (suspendarea) a constituției, adică scoaterea din vigoare, în total sau în parte, pe o anumită perioadă de timp determinată, a dispozițiilor constituționale. Cercetarea acestei probleme se impune deoarece în practica constituțională a statelor au fost cazuri în care constituțiile au fost suspendate în total sau în parte.

Trebuie observat că unele constituții interzic posibilitatea suspendării lor. Astfel, de exemplu, Constituția română din 1866 prevedea în art. 127: „Constituțiunea de față nu poate fi suspendată nici în tot nici în parte”. Alte constituții nu prevăd nici un fel de dispoziții cu privire la suspendare.

În practica constituțională, constituțiile au fost suspendate mai ales în perioadele de crize politice, atunci când guvernării renunțau la formele democratice de conducere. În general, s-a suspendat constituția prin proclamarea stării de asediu, sau a stării de urgență, prin guvernarea prin decrete-legi, prin lovituri de stat. În ce privește suspendarea constituției, doctrina juridică a mers de principiu pe ideea ilegalității acestor acte, dar în practică ele au fost justificate prin teoria necesității. Trebuie să remarcăm însă, cu toate justificările ce se pot aduce în sens contrar, că suspendarea totală a constituției este de principiu o înlăturare a ideii de constituționalitate și de legalitate.

110 În ce privește **abrogarea** constituției, ea se produce, de regulă, atunci când se adoptă o nouă constituție. Abrogarea poate fi expresă, menționată de normele noii legi fundamentale (vezi articolul 153 din Constituția actuală a României), sau implicită, rezultând din faptul că nu pot exista în același timp în același stat două legi fundamentale valide, cu același obiect de reglementare (vezi Decretul-lege nr. 2/1989).

Secțiunea a III-a. Conținutul normativ al constituției

111 Din moment ce constituția este o lege, dar se deosebește totuși de lege, în mod firesc se pune problema de a stabili ce anume norme juridice trebuie să cuprindă.

Identificarea conținutului normativ al constituției prezintă un real interes mai ales pentru activitatea de redactare a proiectelor de constituții și de legi.

Mai mult, așa cum s-a spus deja în literatura juridică, determinarea cu toată rigoarea științifică a conținutului constituției este indispensabilă, atât pentru înlăturarea impreciziei în delimitarea deosebirilor față de lege, cât mai ales, pentru explicarea, pe de o parte, a celorlalte deosebiri (de dreptul constituțional, de exemplu), iar pe de alta, a însăși supremației constituției.

Conținutul normativ al constituției se subordonează conceptului de constituție, el este un conținut complex. Conținutul normativ trebuie să exprime în concret ceea ce este constituția, ca important act politic și juridic și trebuie să exprime și poziția constituției în sistemul normativ. Astfel se explică de ce cele mai multe încercări de identificare a conținutului normativ al constituției s-au făcut prin **definirea constituției**, în sensul **enumerării** elementelor ei de conținut. Dacă sub un anumit aspect acest mod de definire este perfectibil, el rămâne de mare utilitate în stabilirea conținutului normativ al constituției. Dacă astăzi practica constituțională a statelor, fără a ajunge desigur la o constituție șablon, evidențiază puncte de vedere comune (îndeosebi cât privește construcțiile juridice), acest lucru este rezultatul unei evoluții în timp, evoluție în care s-au îmbinat teorii și practici, realități, tradiții și perspective. De asemenea, fenomenul constituție nu poate rămâne neschimbat, deoarece constituția, ca parte a dreptului unei societăți, este determinată în conținutul și funcțiile sale de realitățile economice și sociale, fiind supusă în mod obiectiv dinamicii pe care o cunosc chiar factorii care o determină sau o condiționează.

O încercare de determinare a conținutului normativ al constituției, cu o îndelungată tradiție, pornește de la criteriile utilizate pentru definirea legii fundamentale, respectiv de la constituția în sens material și în sens formal. Astfel, prin **constituție**, în sens **material**, sunt înțelese dispozițiile cu caracter constituțional, indiferent în ce act normativ sunt ele cuprinse; în sens **formal**, constituția desemnează toate acele dispoziții care sunt cuprinse în corpul constituției, indiferent dacă ele reglementează relații sociale fundamentale sau de mai mică importanță (sanitare, școlare etc.). André Hauriou arăta că prin constituție în sens material se are în vedere obiectul sau materia reglementărilor constituționale și nu forma lor, iar prin constituție în sens formal se are în vedere modul de exprimare a regulilor constituționale. 112

Pentru stabilirea conținutului normativ al constituției merită reținută și o altă opinie, conform căreia trei ar fi **elementele de conținut** ce trebuie cuprinse într-o constituție: a) reguli relative la tehnica guvernamentală (cui aparține puterea, cum se desemnează guvernanții); b) reguli străine organizării puterii (reguli cărora se dorește să le fie asigurată o anumită stabilitate sau reguli privitoare la statutul persoanei, al bunurilor, dispoziții de ordin economic, social); c) declarațiile de drepturi. 113

Conținutul normativ al constituției s-a stabilit atât prin definirea acesteia, definire prin inventarierea elementelor de conținut, cât și prin **stabilirea** 114

deosebiriilor dintre constituție și lege. Precum am arătat deja, definirea constituției prin enumerarea elementelor de conținut are o anumită utilitate, dar prezintă și dezavantaje de ordin științific. Cât privește metoda deosebirilor dintre constituție și legea ordinară, nici aceasta nu este privită ca suficientă pentru simplul motiv că nu reușește să pună în valoare și asemănările ce există între acestea.

115 Trebuie să observăm că în literatura juridică, cu toate nuanțările semnalate, s-a reușit stabilirea conținutului normativ al constituției. Ideea de bază este aceea că dintre toate relațiile sociale sunt unele a căror reglementare apare ca esențială în asigurarea, menținerea și consolidarea puterii, activitatea organelor statului (inclusiv activitatea normativă), activitatea altor organisme, ca și a cetățenilor, cu alte cuvinte activitatea întregii societăți trebuind să se desfășoare în conformitate cu normele care reglementează asemenea relații fundamentale, norme care alcătuiesc constituția.

116 În legătură cu această interesantă problemă câteva aspecte se impun a fi reținute. Mai întâi că stabilirea conținutului normativ al constituției se face în funcție de **conținutul și valoarea relațiilor sociale** reglementate. La definiția constituției am precizat că aceasta reglementează relațiile sociale **fundamentale** care sunt **esențiale** pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii. Apoi, stabilirea conținutului normativ al constituției se face prin considerarea **practicii și tradițiilor** statelor în acest domeniu și a elementelor novatoare ce au apărut și pot apărea.

Astfel, un pas calitativ în dezvoltarea constituției s-a realizat odată cu elaborarea constituțiilor după cel de-al doilea război mondial, a constituțiilor care au valorificat marile documente internaționale privitoare la drepturile omului, a constituțiilor statelor noi ce au apărut pe harta lumii ca urmare a marilor mutații produse în viața internațională etc. S-au adus unele elemente noi, de conținut și s-au impus trăsături noi tendințelor de dezvoltare a constituției contemporane.

Putem observa că astăzi constituțiile cuprind nu numai reglementări privitoare la sistemul organelor statului sau la drepturile și libertățile cetățenești, ci și reglementări privitoare la fundamentele ideologice ale societății, la ideologia ce stă la baza societății, la locul și rolul partidelor politice în sistemul organizării politice. Astfel Constituția Coreii de Nord stabilește prin art. 4 că statul Coreea are „drept for călăuzitor în activitatea sa ideologia Ciuce a Partidului Muncii din Coreea care reprezintă aplicarea creatoare a marxism-leninismului în realitățile țării”. Iar Constituția Chinei stabilește că țara este condusă pe baza doctrinei marxist-leniniste și a gândirii lui Mao Zedong, precum și a teoriei lui Deng Xiaoping.

În anumite țări constituțiile oficializează o anumită religie. Astfel, art. 2 din Constituția Egiptului (din septembrie 1971, amendată în anul 1980) stabilește că islamul este religia de stat.

De asemenea, constituțiile actuale stabilesc rolul și locul familiei, locul individului în societate, stabilesc regulile de desfășurare a vieții economice, funcțiile și rolul proprietății etc.

În fine, este interesant de semnalat faptul că multe dispoziții din constituțiile statelor federative conțin delimitări de competențe între statul federativ și statele membre, ca de exemplu Constituția Elveției (vezi mai ales art. 32 bis, 36, 37 bis, 41, 42, 64, 69 etc.) sau Constituția Germaniei.

Unele constituții cuprind și dispoziții detaliate privind domeniul economic și financiar, privind protecția pădurilor, a mediului înconjurător, privind cultura cerealelor (vezi mai ales Constituția Elveției din anul 1874, art. 23 bis, privind cultura și depozitarea grâului), privind băuturile spirtoase (vezi Constituția Elveției din anul 1874, art. 23 bis, care stabilește regimul juridic al băuturilor distilate, art. 32 ter care interzicea, în toată Confederația fabricarea, importul, transportul, vinderea, sau deținerea în vederea comercializării a liqueur-ului denumit „absinthe”), privind casele de jocuri (art. 35 din Constituția Elveției). Cu privire la aceste din urmă dispoziții trebuie precizat că la 1 ianuarie 2000 a intrat în vigoare noua Constituție a Elveției, care este de fapt o revizuire totală a Constituției din 1874. Din textul său au fost înlăturate unele reglementări considerate anacronice, desuete sau pur și simplu inutile.

Din această sumară prezentare se poate desprinde ideea că în stabilirea 117
conținutului normativ al constituției trebuie să se țină seama de faptul că în aceasta sunt sistematizate cele mai înalte cerințe politice, statale, economice, sociale și juridice, în statutul lor actual și viitor.

Făcând încă o dată precizarea că enumerarea unor elemente de conținut al constituției nu este limitativă, că lipsa unui asemenea element dintr-o constituție a unui stat nu poate duce la negarea caracterului de constituție al acesteia vom observa că în conținutul constituției intră normele privitoare la: esența, tipul și forma statului; deținătorul puterii; fundamentele economice și sociale ale puterii; fundamentele politice, ideologice și religioase ale întregii organizări a societății date; locul și rolul partidelor politice; sistemul organelor statului; statutul juridic al persoanei (drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor) tehnica constituțională.

Totodată trebuie să remarcăm că în conținutul normativ al constituției sunt cuprinse norme care reglementează de principiu toate domeniile vieții economico-sociale, politice și juridice ale societății date, organizate în stat. Reglementarea detaliată a acestor domenii revine apoi, pe baza principiilor stabilite de constituție, legilor. Legile reglementează relații sociale numai din anumite domenii de activitate, mai largi sau mai restrânse, în funcție de caracterul legii respective și de necesitățile de reglementare.

Conținutul normativ al Constituției este exprimat în **structura tehnico-juridică** a acesteia, structură ce cuprinde de regulă articolul. Numărul articolelor 118
unei constituții este diferit de la constituție la constituție. Astfel, Constituția

SUA are 7 articole și 26 de amendamente (este drept, fiecare articol are un conținut foarte bogat, ce poate forma mai multe articole în sensul actual al tehnicii legislative), Constituția Chinei are 138 de articole, Constituția Portugaliei are 298 de articole, Constituția Indiei din anul 1949 a avut inițial 392 de articole, dar în 1987 s-a mai adăugat partea XII și astfel împreună cu alte modificări s-a sporit numărul articolelor la 395, plus câteva anexe; Constituția actuală a României are 156 de articole.

Secțiunea a IV-a. Supremația constituției

119 Una din problemele științifice mai puțin abordate frontal este fundamentarea științifică a supremației constituției. Nu trebuie să înțelegem că această problemă nu a preocupat pe constituționaliști și că nu este prezentă în teoria și practica constituțională a statelor. Nici nu s-ar putea altfel, deoarece ea ține de locul constituției în sistemul normativ, de ierarhizarea actelor normative, a sistemului de drept, și în orice caz de locul dreptului constituțional în sistemul de drept.

Interesant însă este faptul că supremația constituției apare ca un lucru știut, firesc, de necontestat și de aici lipsa unor preocupări directe pentru motivarea, justificarea acestei supremații. În general, s-a afirmat și se afirmă caracterul de lege supremă al constituției, dar această afirmație este acceptată ca o axiomă, ce nu mai trebuie demonstrată, ca ceva de certă și incontestabilă notorietate. Preocupările pentru justificarea supremației constituției s-au exprimat prin definițiile ce i s-au dat, prin explicațiile privind adoptarea, modificarea și abrogarea ei, dar, într-un fel, indirect. Iată de ce ni se pare că, în orice caz pentru știința dreptului constituțional, discutarea supremației constituției nu este inutilă. Două probleme prezintă mai întâi interes teoretic și anume ce este supremația constituției și cum se fundamentează ea științific.

§1. Conceptul de supremație a constituției

120 Spuneam că supremația constituției apare ca ceva firesc, de notorietate, vorbindu-se fie pur și simplu despre **supremație** sau folosindu-se și alte exprimări precum: **valoarea juridică supremă**, **super legalitate** (Marcel Prelot), **legea supremă** (Georges Burdeau) etc. Toate aceste exprimări desemnează însă una și aceeași calitate a constituției și anume supremația. Ce este, deci, această supremație? O scurtă incursiune în literatura juridică este edificatoare.

Astfel, unii explică supremația constituției prin faptul că aceasta este „legea legilor, legea supremă”. Alții consideră că supremația constituției pe

plan juridic este o rezultată a faptului că modificarea ei trebuie adoptată de către parlament cu majoritatea calificată de două treimi din numărul total al deputaților, spre deosebire de legile ordinare care pot fi adoptate, modificate, suspendate sau abrogate de același organ cu majoritatea de jumătate plus unu din numărul total al deputaților care îl alcătuiesc. Într-o altă opinie, supremația constituției se explică prin faptul că legea fundamentală ocupă un loc principal, fiind o lege fundamentală care stă la temelia organizării statale și este baza juridică a întregii legislații, adăugându-se că supremația sa se exprimă față de legile ordinare în deosebiri de conținut, formă și putere juridică. În literatura juridică întâlnim și unele explicații mai nuanțate, care arată că, fie scrisă sau cutumiară, constituția este legea supremă a statului, pentru ca apoi să se explice că supremația constituției rezultă din conținutul acesteia (supremația materială) și, uneori, din forma în care este edictată (supremația formală).

Ce trebuie să înțelegem deci prin supremația constituției? Credem că mai **121** întâi aceasta este o **calitate a constituției** (o trăsătură) care o situează în vârful instituțiilor politico-juridice dintr-o societate organizată în stat și face din legea fundamentală sursa tuturor reglementărilor în domeniile economice, politice, sociale și juridice. Supremația constituției nu este deci o categorie strict juridică, ci una **politico-juridică**. Aceasta pentru că însăși constituția este rezultatul transformărilor economice, politice, sociale și juridice, ea marchează (definește, conturează) o etapă istorică din viața unei țări, ea consfințește victoriile și dă expresie și stabilitate politico-juridică realităților și perspectivei etapelor istorice în care a fost adoptată.

Supremația constituției este deci o **noțiune complexă**, în conținutul căreia se cuprind trăsături și elemente (valori) politice și juridice, care exprimă **poziția supraordonată** a constituției nu numai în sistemul de drept, ci în întregul sistem social-politic al unei țări. Această poziție deosebită în sistemul social-politic implică un **conținut normativ complex**, dar bineînțeles și importante **consecințe** statale și juridice. Această calitate a constituției face ca, pe bună dreptate, în literatura juridică să se pună întrebarea de a ști care este sursa valorilor morale, politice și juridice ale constituției. Trebuie deci să căutăm motivația științifică a supremației constituției, semnificația, finalitatea și consecințele sale.

§2. Fundamentarea științifică a supremației constituției

Majoritatea autorilor nu au considerat utilă analiza cauzelor supremației **122** constituției; ei s-au mulțumit doar cu afirmarea ei. Cât privește pe cei care au mers însă mai departe, se poate constata o diversitate de motivări. Unii autori lasă să se înțeleagă că supremația constituției s-ar fundamenta pe **principiul legalității**, plecând de la strânsa legătură ce există între legalitate și constitu-

ționalitate, de la ideea (exactă, de altfel) că legalitatea în sensul cel mai general se sprijină pe principiul constituționalității.

În alte opinii, se fundamentează supremația constituției pe **conținutul și forma ei**. În mod deosebit reține aici atenția opinia potrivit căreia se poate vorbi de o supremație **materială** și de una **formală**, plecând de la cele două sensuri sub care este analizată uneori constituția, sensul material și sensul formal. Supremația materială se motivează prin aceea că întreaga ordine juridică se bazează pe constituție. Fiind la originea întregii activități juridice ce se desfășoară într-un stat, ea este în mod necesar superioară tuturor formelor de activitate deoarece ea singură determină valabilitatea lor. Ea este, în adevăratul înțeles al cuvântului, regula fundamentală. Superioritatea materială rezultă din faptul că ea reglementează competențele, fapt ce are drept consecință că asigură întărirea legalității și se opune ca un organ investit cu o competență să o delege altei autorități. Cât privește supremația formală a constituției, ea este explicată prin divizarea constituțiilor în constituții rigide și constituții suple, precizându-se că redactarea constituției exteriorizează forța deosebită care se dă dispozițiilor sale. Criticii acestei teorii susțin că distincția dintre constituțiile rigide și flexibile (suple) este pur formală și ține nu de materia de care se ocupă constituția, ci de formele sale specifice de elaborare. De asemenea, numai în caz de rigiditate constituțională se poate vorbi de supremația formală a constituției.

Alți autori fundamentează supremația constituției pe ideea de **democratism**. Această argumentare pornește de la constatarea în sensul căreia constituția este unul din mijloacele juridice principale de realizare a democratismului în activitatea de stat. În acest context se arată că „guvernarea reprezentativă, separația puterilor, supremația constituției apar, cu titluri diferite, ca însăși construcția principiului democratic, care, teoretic, le domină, dar care nu-și dobândește adevărata sa valoare practică decât grație lor”. Cei care argumentează sau numai discută această fundamentare folosesc noțiunea de democratism fie în accepțiunea de principiu, fie în cea de caracter specific al puterii de stat.

123 Succinta prezentare a unor argumentări permite constatarea în sensul căreia deseori s-a fundamentat și se fundamentează supremația constituției pe însăși constituția, pe conținutul, forma și forța juridică a normelor care o alcătuiesc. Trebuie deci mers mai departe, la cauzele care legitimează această supremație. În acest sens vom observa din opiniile prezentate că nivelele succesive în care s-a realizat fundamentarea științifică a supremației constituției sunt:

- fundamentarea pe însăși constituție și anume pe conținutul, forma și forța juridică a normelor pe care le conține;
- fundamentarea pe principiile fundamentale de organizare și funcționare a organelor statului;
- fundamentarea pe trăsăturile puterii (puterilor) statale.

Reconsiderând întreaga discuție asupra supremației constituției, putem observa că fundamentarea științifică a acestei supremații trebuie căutată în **dialectica fenomenului statal-juridic**, în complexitatea și logica fenomenelor economice, politice, sociale și juridice, în interrelațiile dintre ele, identificând corect și distingând cauzele și condițiile, de efecte și consecințe și, bineînțeles, de garanții. Astfel văzute lucrurile, apare clar că fundamentarea științifică a constituției înseamnă identificarea cauzelor care determină conținutul și forma sa, precum și poziția sa supraordonată din sistemul de conducere socială. Plecând de la constituție, va trebui deci să identificăm lanțul de determinări, de nivele de determinare a supremației acesteia. Pe un plan mai general, identificarea acestui lanț de cauze și efecte este înlesnită dacă vedem corect corelațiile dintre drept și economic, dintre drept și putere, dintre stat și economic, dintre toate aceste categorii și politică. Astfel concepute și văzute lucrurile, vom observa că dacă statul și dreptul sunt mijloace de realizare a politicii, iar politica este determinată sau condiționată de starea socială atunci și constituția (partea principală a dreptului) este determinată în ultima instanță (cât privește conținutul, forma, funcțiile și poziția sa juridică) de condițiile materiale și culturale din societatea dată.

Soluția problemei impune un lanț de determinări care trebuie să înceapă cu identificarea locului constituției în ansamblul sistemului politico-juridic. Pornind de la premisa conform căreia și constituția este tot o lege, deci parte a dreptului, în calitatea sa de lege fundamentală, ea are un conținut și o formă deosebite; însă, fundamentarea supremației constituției pe conținutul și forma sa nu este satisfăcătoare. Conținutul și forma constituției sunt rezultatul unor cauze economice, sociale și juridice. De asemenea, nu este convingătoare nici distincția realizată în doctrină între supremația materială și supremația formală. Supremația constituției este una singură, **indivizibilă**, ea putând desigur avea consecințe asupra conținutului și formei constituției. Ca lege fundamentală însă, constituția este **expresia voinței guvernanților**, a poporului în ultimă instanță, voință strâns legată (condiționată, determinată) de contextul economic, social, politic și cultural concret din societatea în care este edictată. Această trăsătură explică conținutul și forma constituției. Totalitatea factorilor economici, sociali, politici și juridici, care se află într-o strânsă legătură și interacțiune între ei, în mod indivizibil, reprezintă condițiile care influențează legea fundamentală și supremația acesteia. Ca atare, atunci când dorim să explicăm prevederile unei constituții, ca și poziția sa în sistemul juridico-statal, trebuie să observăm cu atenție starea materială a societății date, relațiile sociale dar și politice, ideologia și religia.

§3. Consecințele juridice ale supremației constituției

- 124 Poziția privilegiată a constituției în sistemul de drept implică o multitudine de consecințe juridice, unele care privesc chiar constituția, altele care privesc restul dreptului. Analiza noastră se va limita doar la consecințele juridice, adică la acelea care evidențiază că supremația constituției este o realitate juridică și nu o simplă teorie, că ea este realizată printr-un întreg sistem de reguli și practici viabile.

3.1. Consecințele juridice privind adoptarea constituției

- 125 Față de conținutul și scopurile constituției, dintotdeauna s-a pus problema unor forme speciale (proceduri) de adoptare, care să pună în valoare supremația acesteia și deosebirea față de restul dreptului, dar mai ales față de legile ordinare. Adoptarea constituției trebuie văzută ca un proces complex, cu profunde semnificații politico-juridice, proces în care se detașează clar, așa cum de altfel am explicat, cel puțin trei elemente și anume: inițiativa adoptării constituției, organul competent (constituantul sau puterea constituantă), modurile de adoptare.

3.2. Consecințele juridice privind modificarea, suspendarea și abrogarea constituției

- 126 Constituția, ca lege fundamentală a unui stat, nu poate rămâne însă neschimbată. Ea suferă în mod firesc unele modificări ca urmare a corelației ce există și trebuie să existe între drept și dinamica economică și socială. Așa cum am văzut anterior, modificarea constituției trebuie să se realizeze prin proceduri și forme care să pună în valoare locul constituției în sistemul de drept. În legătură cu modificarea constituției considerăm că prevederile constituționale trebuie să se caracterizeze printr-o stabilitate sporită, dar această stabilitate trebuie să fie în primul rând rodul realismului constituției și nu al unor proceduri de modificare exagerate. Nu se poate pierde din vedere că viața socială și economică, căreia prevederile constituționale i se adresează, cunoaște o permanentă evoluție. În mod firesc și constituția trebuie să țină pasul cu dinamica socială și economică. Altfel, prevederile constituționale pot deveni o frână în dezvoltarea societății la al cărei progres trebuie să concure. În strânsă legătură cu adoptarea și modificarea constituției se află și suspendarea precum și abrogarea constituției, care, de asemenea, trebuie să pună în valoare supremația constituției.

3.3. Deosebirile dintre constituție și legi, consecințe ale supremației constituției

Desigur, într-o viziune foarte largă, dar corectă, constituția este și ea o lege. 127
Cu toate acestea poziția supraordonată a constituției se manifestă și în raport cu legea, față de care se fac trei mari deosebiri: de conținut, de formă și de putere juridică. Aceste deosebiri pot fi făcute însă numai după ce vom cerceta și legea ca act juridic al parlamentului.

3.4. Conformitatea întregului drept cu constituția, consecință a supremației constituției

Constituția, ca izvor principal al dreptului, este deci parte integrantă a acestuia. Prin conținutul și poziția sa în sistemul de drept, constituția comandă însă întregul drept. Reglementând relațiile sociale care sunt esențiale pentru popor, relații din toate domeniile vieții economice, politice, sociale și culturale, constituția stabilește principiile fundamentale pentru întregul drept. Toate celelalte ramuri de drept își găsesc punctul de plecare, la nivelul celor mai înalte principii, în și numai în prevederile constituției. Ramurile dreptului dezvoltă aceste dispoziții de principiu, dar normele lor trebuie să fie în perfectă concordanță cu litera și spiritul constituției. Orice abatere de la această concordanță este considerată o încălcare a constituției și a supremației sale, ducând la **nulitatea** dispozițiilor legale în cauză. Una din modalitățile prin care se poate constata eventuala abatere a normelor legale de la prevederile constituționale este controlul de constituționalitate. Această consecință a supremației constituției se va observa lesne atunci când vor fi analizate condițiile de fond și de formă ale valabilității actelor organelor statului. 128

Din această regulă a conformității rezultă și o a doua consecință. Astfel, în cazul în care o dispoziție constituțională este modificată, în mod obligatoriu trebuie să se modifice și normele din ramurile de drept corespondente. Această modificare se impune pentru că în permanență trebuie respectată **concordanța întregului drept cu constituția**. Dacă modificările sunt obligatorii, ele nu se realizează însă automat, de îndată, ci aceasta depinde de faptul dacă norma constituțională nouă este de aplicatie mijlocită sau nemijlocită, problemă de mare interes practic. 129

§4. Garanțiile juridice ale supremației constituției

- 130 Supremația constituției este o realitate incontestabilă și nu o simplă afirmație. Menționată la nivel de principiu general al legii noastre fundamentale în chiar primul său articol, ea reprezintă o obligație opozabilă în egală măsură atât autorităților statului cât și tuturor celorlalte subiecte de drept. Ea implică o serie de consecințe juridice, dar se bucură în același timp și de garanții. Desigur, garanțiile supremației constituției pot fi formulate în diferite feluri. Vom reține însă cea mai importantă constatare ce se poate face, anume că supremația constituției beneficiază de garanții la nivelul întregului sistem de drept (care fac ca sistemul normativ să fie aplicat și respectat) și de garanții juridice specifice legii fundamentale.

4.1. Controlul general al aplicării constituției

- 131 Situat la nivelul ansamblului sistemului normativ, controlul general al aplicării constituției este rezultatul faptului că întreaga activitate statală este determinată și organizată prin constituție. Constituția statornicește formele fundamentale de realizare a puterii de stat, categoriile de organe ale statului, precum și competența acestora. Acest lucru se face având în vedere că puterea poporului nu exclude, ci dimpotrivă implică, presupune o diviziune a competențelor și o autonomie a organelor statului. Însă toate autoritățile statale trebuie să-și desfășoare activitatea în conformitate cu legea fundamentală și în limitele stabilite prin constituție. Pentru ca acest lucru să nu rămână doar la nivel teoretic, orice constituție organizează și un sistem complex și eficient de control al aplicării sale. El reprezintă prima garanție juridică a supremației constituției și se manifestă la nivelul tuturor actelor juridice dintr-un sistem de drept, în primul rând prin modalitățile de verificare a condițiilor de fond și de formă ale actelor emise de autoritățile statului. Acest control este general, în sensul că el cuprinde toate formele activității statale și este efectiv, adică se concretizează prin toate formele și căile de control statornicite într-un stat.

4.2. Controlul constituționalității legilor

- 132 Garanție juridică a supremației constituției specifică legii fundamentale, controlul constituționalității legilor este activitatea organizată de verificare a conformității legii cu constituția, iar ca instituție a dreptului constituțional, el cuprinde regulile privitoare la organele competente a face această verificare, procedura de urmat precum și măsurile ce pot fi luate după realizarea acestei proceduri. În general, controlul constituționalității legilor este considerat o garanție a supremației constituției, folosindu-se desigur formulări diferite

precum sancțiunea supremației (Georges Burdeau), garanția caracterului de supremație a constituției (André Hauriou), sancțiunea violărilor regulilor constituționale (Marcel Prelot) etc. În ce-l privește pe Tudor Drăganu, el scrie că „în scopul de a consolida supremația constituției s-a încercat apoi să se găsească un mijloc pentru a se asigura respectarea ei, nu numai de administrație și justiție, dar și de puterea legiuitoare. Acest mijloc a fost instituirea unui organ căruia i s-a recunoscut competența de a face inaplicabile legile contrare unui principiu constituțional”.

Secțiunea a V-a. Controlul constituționalității legilor.

Teoria generală

Una din problemele cele mai importante, cu profunde implicații teoretice și practice, referitoare la supremația constituției este controlul constituționalității legilor. Asigurarea supremației constituției nu poate și nu trebuie să rămână un simplu deziderat exprimat sub forma unui principiu al ordinii constituționale, ci este necesară existența unui sistem de garanții, în măsură să permită ca într-adevăr constituția să se manifeste ca actul normativ cu forță juridică supremă. În acest sistem de garanții trebuie să existe și un sistem de sancțiuni aplicabile în cazurile în care constituția este încălcată. Existența sancțiunilor pentru încălcările constituției este de majoră importanță căci acestea, alături de alte elemente, bineînțeles, dau dispozițiilor constituționale caracterul de norme juridice. Fără a relua întreaga problemă a sancțiunilor în dreptul constituțional trebuie să observăm că unii juriști au negat caracterul normativ al dreptului constituțional pe considerentul că acesta nu ar conține sancțiuni care să dea eficiență normelor sale, argumentându-se prin exemple din practica unor state unde, deși șefi de state au încălcat dispoziții constituționale, ei nu au fost sancționați. Or, controlul constituționalității legilor este tocmai un argument împotriva unei asemenea susțineri, căci el este un exemplu grăitor de existență evidentă a sancțiunilor în dreptul constituțional. 133

§1. Noțiunea controlului constituționalității legilor

1.1. Definiția controlului constituționalității legilor

Prima chestiune care trebuie să rețină atenția celui care cercetează instituția controlului constituționalității legii este noțiunea de control al constituționalității legilor. În această ordine de idei trebuie să observăm că doctrina juridică este, în principiu, de acord cu includerea **principiului constitu-** 134

ționalității legilor în **principiul legalității**, ca parte componentă a acestuia din urmă. Fără a intra în analiza conținutului legalității ca principiu fundamental de organizare și funcționare a sistemului organizării politice, trebuie să arătăm că acesta presupune ca elaborarea actelor normative să se facă de organele competente, după procedura prestabilită, cu respectarea dispozițiilor din actele normative emise de organele statului care, indiferent de categoria din care fac parte, ocupă o poziție superioară celor emitente în sistemul statal respectiv. Este în mare măsură admis că principiul legalității, ca principiu fundamental de organizare și funcționare a sistemului organelor statului, implică respectarea tuturor actelor normative. Față de această situație și legea ordinară trebuie să fie conformă constituției, pentru a îndeplini condiția de legalitate. Constituționalitatea legii nu înseamnă în fond altceva decât cerința de legalitate a legii, în sensul ca legea să se adopte cu respectarea normelor constituționale, atât în spiritul cât și în litera lor.

Controlul constituționalității legilor este activitatea organizată de verificare a conformității legii cu constituția, iar ca instituție a dreptului constituțional cuprinde regulile privitoare la autoritățile competente a face această verificare, procedura de urmat și măsurile ce pot fi luate după realizarea acestei proceduri.

1.2. Obiectul controlului constituționalității legilor

135 Am văzut că instituția controlului constituționalității legilor se fundamentează pe principiul legalității, fiind o adevărată cerință de „legalitate a legii”, în sensul că legea trebuie să respecte normele constituționale, atât în spiritul cât și în litera lor. În doctrină s-a pus însă întrebarea de a ști dacă numai legea, în sensul său restrâns de act juridic emis de Parlament, poate constitui obiect al controlului de constituționalitate, sau și alte acte normative (inclusiv cele provenind de la autorități administrative) ar putea fi supuse acestei forme de control.

136 De principiu, controlul constituționalității legilor privește numai **legea** ca act juridic al parlamentului sau **actele normative cu forță juridică egală** cu a legii. Sunt acte normative cu forță juridică egală cu a legii acele acte juridice care, deși sunt emise de alte autorități decât parlamentul, intervin și reglementează relații sociale de domeniul legii și pot modifica, suspenda sau abroga o lege. Asemenea acte sunt rezultatul fenomenului de delegare legislativă, se regăsesc în mai toate sistemele constituționale, cel mai adesea sub denumirea de decrete-legi, decrete cu putere de lege sau ordonanțe. Celelalte acte normative, provenind de la autoritățile executive, sunt emise în executarea legilor și nu pot fi supuse aceluiași regim juridic ca și legile. Actele administrative nu pot conține reglementări primare (reglementări cu caracter independent), iar controlul legalității lor (și implicit al constituționalității) se

realizează prin mijloace obișnuite de control, inclusiv pe calea contenciosului administrativ. Cât privește actele organelor judecătorești, regimul lor juridic este iarăși diferit, problema controlului constituționalității lor nepunându-se în aceeași termeni ca și pentru actele normative legislative sau de executare. Organele judecătorești nu emit norme juridice; de principiu, ele doar aplică legea, iar controlul legalității (și implicit al constituționalității) actelor juridice emise de aceste autorități se efectuează în cadrul controlului judiciar, care le este specific.

Spunem că de principiu controlul constituționalității privește numai legea sau actele normative cu forță juridică egală cu a legii deoarece unele constituții prevăd că și alte acte normative, cu forță juridică mai mică decât a legii, pot fi supuse acestui control. Se poate cita în acest sens, art. 53 din Constituția noastră din anul 1965, conform căruia erau supuse controlului constituționalității și hotărârile Consiliului de Miniștri. În alte sisteme juridice și hotărârile organelor judecătorești pot fi verificate pe calea unui control de constituționalitate (controlul de *amparo* în cadrul sistemului juridic spaniol).

Practica existentă în unele state a adus în discuție și o a doua problemă referitoare la obiectul controlului de constituționalitate, anume aceea de a ști dacă și **proiectele de legi** pot fi astfel verificate. Trebuie precizat aici că această problemă cunoaște soluții diferite, în funcție de prevederile concrete ale diverselor constituții, unele prevăzând și controlul constituționalității proiectelor de legi. Urmează să observăm însă că acesta nu este un control veritabil, căci procedura de elaborare a legilor cuprinde implicit și obligația de verificare a constituționalității lor. Desemnarea unui organism special pentru verificarea constituționalității proiectelor de legi este o măsură de siguranță în plus, ea poate fi imaginată ca un aviz special în procesul elaborării legii, dar aceasta nu poate duce la alte concluzii decât cele exprimate mai sus. 137

1.3. Funcțiile controlului constituționalității legilor

Controlul constituționalității legilor este rezultatul unor realități statale și juridice, dar în același timp el este și garanția unor structuri și principii constituționale. **Funcțiile** acestui control sunt azi incontestabile, prin ele urmărindu-se, în principal, garantarea supremației constituției. Aplicarea directă a normelor constituționale la relațiile sociale necesită existența unui mecanism regulator, prin care să fie asigurată efectivitatea acestor norme și trăsătura lor specifică de a avea forță juridică supremă. Această supremație implică și **garantarea separației/echilibrului puterilor în stat**, precum și **protecția drepturilor fundamentale ale omului**. 138

Controlul constituționalității legilor apare ca o garanție pentru **pacificarea vieții politice** și autentificarea schimbărilor și alternanțelor politice (L. Favoreu, p. 246). Mai mult, el permite **exprimarea eficientă a opoziției**

parlamentare, căci dacă adoptarea sau modificarea unei Constituții se poate realiza cu votul a cel puțin două treimi dintre parlamentari (majoritate greu de realizat fără concursul opoziției), adoptarea și modificarea unei legi presupun un cvorum și o majoritate de adoptare mai mici. În această din urmă situație opoziția poate să se exprime și prin dreptul (pe care îl are consacrat în legea fundamentală) de a cere unor autorități competente să se pronunțe cu privire la constituționalitatea legilor astfel adoptate. Iar practica justiției constituționale evidențiază că nu de puține ori apelul opoziției și-a găsit o rezolvare favorabilă.

§2. Apariția controlului constituționalității legilor

2.1. Cauzele apariției controlului constituționalității legilor

- 139 Oricât de evidentă ar fi utilitatea controlului constituționalității legilor, ea nu este însă suficientă, în sine, pentru a justifica apariția sa și extrem de largă răspândire pe care instituția o cunoaște în zilele noastre. Trebuie deci analizate cauzele care determină ca legile ordinare să încalce prevederile constituției. Această problemă trebuie discutată, deoarece față de situația că în unele sisteme constituționale legea și constituția sunt adoptate de același organ de stat (Parlamentul), apariția unor neconcordanțe între constituție și lege pare, la prima vedere, imposibilă. Mai mult, față de exigențele constituționale ale guvernării într-un stat de drept, înlăturarea unor dispoziții fundamentale prin legi este contrară unui asemenea guvernământ. Cu toate acestea, practica statelor a învederat posibilitatea existenței acestor neconcordanțe, iar existența instituției controlului constituționalității legilor este chiar dovada incontestabilă.
- 140 Cauzele apariției unor neconcordanțe între legea ordinară și cea fundamentală trebuie căutate în **contradicțiile sociale**, în raporturile dintre forțele sociale. În afara acestora au existat și pot exista oriunde puternice contradicții între anumite grupuri care formează guvernarea, pot chiar exista mai multe centre de putere în cadrul unui stat. Atunci când la putere decisiv era sau este un grup de interese opus celui care a votat constituția, s-a urmărit sau se poate urmări adoptarea unor legi care să-i aducă acestuia anumite beneficii. De multe ori aceste legi contravin intereselor – manifestate în textele constituționale – grupului care a fost la putere (sau mai influent) în momentul adoptării constituției.
- 141 Unele neconcordanțe dintre constituție și legile ordinare se datorează și **rigidității exagerate** a unor constituții. Neputând fi modificate perioade lungi, constituțiile nu mai sunt în acord cu unele interese care apar pe parcurs, interese ce se exprimă prin legile ce se adoptă și care, astfel, sfârșesc prin a fi în contradicție cu legea fundamentală.

În fine, anumite neconcordanțe se datorează, în principiu, neobservării 142
regulilor de **tehnică legislativă**. Este posibil ca uneori nu conținutul normativ
al legii să fie în contradicție cu legea fundamentală, ci procedura adoptării
acesteia să nu fi respectat prevederile constituționale.

Controlul constituționalității legilor se justifică, de asemenea, în **statele** 143
federative prin exigența de a se realiza o bună armonizare a intereselor gene-
rale ale federației cu interesele specifice, concrete, ale statelor membre. Ast-
fel, pot fi supuse controlului de constituționalitate la nivel federal atât legile
adoptate de statele membre ale federației, cât și legile statului federal.

2.2. Evoluție istorică și controverse teoretice

Instituția controlului constituționalității legilor a apărut la un interval de 144
timp destul de scurt după apariția fenomenului constituție, înscriindu-se în
cadrul mai larg al dezvoltării și aprofundării curentului de gândire al **consti-
tuționalismului**.

Din perspectivă istorică, o importanță aparte prezintă controlul judecă-
toresc instaurat în Statele Unite ale Americii încă la începutul secolului al
XIX-lea, deși Constituția S.U.A. nu dă dreptul Curții Supreme de a se pro-
nunța asupra constituționalității legilor. Curtea Supremă a Statelor Unite și-a
arogat abuziv dreptul de a decide asupra constituționalității legilor, prin una
din cele mai îndrăznețe decizii pe care le-a dat vreodată și anume prin decizia
Marbury versus Madison din 1803. Trebuie precizat aici însă și faptul că
instaurarea controlului judecătoresc în Statele Unite a fost înlesnită de forma
federală a statului, de unele tradiții din organizarea coloniilor (posibilitatea de
a ataca înaintea Consiliului privat al Regelui legile coloniale depășind limitele
prevăzute prin Charte), precum și de ideea, existentă în mentalitatea politică,
a unei subordonări efective a legii față de constituție și a posibilității concrete
de a impune o formă de control chiar și legislatorului.

Speța este relativ simplă, ea pornind de la schimbarea puterii politice atât 145
în Congresul SUA cât și cu privire la Președintele statului, în urma alegerilor
din 1800, fapt urmat de o perioadă de tranziție a puterii, în care Președintele
învins a mai realizat în ultimele zile ale mandatului său unele numiri în funcții,
între altele și numiri în funcții de judecător la nivelul statelor federate. Unele
dintre aceste acte de numire nu au putut ajunge la timp la autoritățile și per-
soanele interesate, astfel încât, noul Președinte al SUA a realizat și el numiri,
ale altor persoane, în aceleași funcții. Știind că a fost numit în funcția de jude-
cător de pace, dar neprimind actul oficial de investitură, A.W.Marbury, jude-
cător numit de Președintele învins în alegeri, a intentat un recurs în fața Curții
Supreme de Justiție a SUA, invocând unele dispoziții ale legii de organizare
judecătorească prin care se permite acestei autorități judecătorești să solicite

autorităților executive să aducă la îndeplinire anumite obligații (injoncțiune). John Marshall, președintele Curții Supreme de Justiție de la acea dată, numit în această funcție de Președintele SUA ieșit câștigător în alegeri, a redactat o opinie concurentă (opinie personală a unui judecător care aduce argumente juridice în sprijinul soluției judecătorești la care a ajuns și majoritatea judecătorilor din completul de judecată) care a fundamentat apariția controlului constituționalității legilor exercitat pe cale judecătorească.

Astfel, recunoscând dreptul lui Marbury de a se adresa Curții Supreme de Justiție, John Marshall constată însă că instanța supremă nu poate adresa executivului injoncțiunea solicitată, pentru că dispozițiile legii de organizare judecătorească pe care se bazează această competență sunt contrare Constituției SUA. Prin această soluție solomonică John Marshall nu aducea atingere nici puterii politice învinse în alegeri, căci părea că recunoaște, implicit, numirile în funcții realizate de anteriorul Președinte al SUA, dar nici nu făcea posibile consecințele juridice ale exercitării acestei puteri în ultimele sale zile de mandat. Raționamentul juridic urmat a permis însă fundamentarea controlului de constituționalitate și a făcut posibilă acceptarea sa unanimă, chiar și de către cei care inițial ar fi negat competența judecătorilor de a verifica regularitatea constituțională a legilor. Acest raționament se baza pe următorul silogism:

- constituția este legea fundamentală a oricărui stat, ce cuprinde norme juridice supreme față de toate celelalte norme juridice,
- legea de organizarea judecătorească este contrară Constituției,
- prin urmare, legea trebuie invalidată ca neconstituțională, pentru a se respecta și garanta supremația legii fundamentale.

Concluzia exprimată în finalul demonstrației sale este elocventă și rămâne valabilă și astăzi: „Limbajul Constituției SUA confirmă și întărește principiul considerat esențial pentru orice Constituție scrisă, anume acela că o lege contrară Constituției este nulă și că tribunalele, ca și toate celelalte puteri în stat sunt ținute de un astfel de instrument”.

146 Controlul constituționalității legilor realizat de organele judecătorești a fost greu acceptat pe continentul european. Cu toate acestea, doctrina de drept comparat a consemnat ca „o anterioritate românească” (G. Conac, RDP nr. 1/2001) realitatea că în 1911-1912 mai întâi Tribunalul de Ilfov și apoi Înalta Curte de Casațiune și Justiție și-au arogat dreptul de a verifica regularitatea constituțională a legilor în celebra „**afacere a tramvaielor din București**”. În absența unei dispoziții exprese a legii fundamentale cu privire la această competență, dar pe baza raționamentelor juridice și a principiilor dreptului constituțional, judecătorii acestor două instanțe au ajuns la concluzii similare cu cele ale colegilor lor americani.

Speța are și de data aceasta un context istoric și politic bine precizat. Printr-o lege specială, adoptată în 1909, municipalității bucureștene i se permitea

crearea unei Societăți a tramvaielor, dotată cu statute redactate de municipalitate și aprobate de Consiliul de Miniștri. Schimbarea majorității politice la nivelul țării și al municipalității conduce la repunerea în discuție a proiectului de transport public și face ca în decembrie 1911 să fie adoptată o lege pretins interpretativă, prin care se aduc importante modificări statutelor deja adoptate, practic ajungându-se la redactarea unora complet noi. În plus, legea de modificare fiind intenționat declarată drept interpretativă, rezulta că efectele sale ar fi trebuit să se producă de la momentul adoptării legii interpretate, adică de la data adoptării statutelor Societății de tramvaie București în 1909. Confruntată cu grave dificultăți, Societatea de tramvaie nu a ezitat să ceară Tribunalului de Ilfov declararea legii pretins interpretative ca neconstituțională.

Decizia Tribunalului, confirmată ulterior și printr-o decizie a Înaltei Curți de Casațiune și Justiție, face o frumoasă pledoarie de drept constituțional. Astfel, în esență, instanțele au declarat că din momentul în care o constituție distinge între legile ordinare și cele constituționale, ea plasează legile constituționale deasupra celor ordinare în ierarhia normelor. De vreme ce constituția stabilește că tribunalele sunt independente, ea le recunoaște acestora puterea și datoria de a nu aplica legi care ar fi contrare unei prevederi constituționale. Judecătorul având ca principală misiune aceea de a soluționa conflictele de lege, el trebuie întotdeauna să facă să prevaleze legea cu forță juridică mai mare, în dauna celei cu forță juridică mai mică, cu atât mai mult în situația în care legea cu forță juridică mai mică o încalcă pe cea care îi este superioară. Constituția nefiind enumerarea unor vagi precepte, ci veritabilă normă juridică cu vocația aplicării directe, judecătorul nu și-a depășit competența obișnuită atunci când a soluționat un conflict între două legi, din care una constituțională și alta cu forță juridică mai mică.

Se observă din cele expuse anterior că apariția controlului constituționalității legilor este legată de exercitarea acestui control de către organele judecătorești. Totuși, practica din diverse state și mai ales doctrina au **criticat** deseori această modalitate de realizare a controlului de constituționalitate, numeroși fiind autorii care consideră că dezvoltarea începând cu 1919 în Cehoslovacia și 1920 în Austria a unei alte modalități de efectuare a controlului (denumită și modelul european de justiție constituțională) a fost tocmai o reacție la neajunsurile pe care le prezintă acest tip de control. (L. Favoreu, p. 211). Justificat teoreticește sau nu, pe tot parcursul secolului XIX controlul judecătorilor asupra constituționalității legilor s-a impus în mai multe state. 147

Dreptul judecătorilor de a controla conformitatea legilor cu constituția a **148** fost **argumentat** în mai multe modalități. Un prim considerent a pornit de la **menirea judecătorilor**, aceea de a interpreta și aplica legile și de a aplica sancțiuni în cazul încălcării legilor. Față de această situație s-a considerat că în mod firesc ei au dreptul de a interpreta legile și în raporturile acestora cu constituția și pot aplica sancțiuni, căci lipsa sancțiunilor în cazul încălcării constituției ar putea duce la negarea existenței dreptului constituțional.

De asemenea, dreptul judecătorilor în verificarea conformității legii cu constituția s-a justificat prin **teoria separației puterilor** în stat, care implică o anumită „colaborare a puterilor” în vederea realizării scopurilor pe care și le propune puterea statală. În această ordine de idei s-a considerat că cele trei puteri se echilibrează și se controlează reciproc, că ele nu se află într-o stare de totală independență una față de cealaltă și că numai această colaborare și acest control reciproc asigură „legala și buna lor funcționare”. Astfel, puterea judecătorească poate și trebuie să controleze puterea legiuitoare și puterea executivă, iar la rândul ei și puterea executivă poate controla celelalte puteri. Esențial în această susținere este faptul că puterii judecătorești îi revine importanta misiune de a fi „regulatorul bunei funcționări a principiului separației puterilor”.

Un alt argument pleacă de la necesitatea verificării dacă legiuitorul a acționat în **limitele competenței** sale constituționale. Se consideră că judecătorul, prin formația sa și obiceiurile sale, va judeca în mod imparțial. De asemenea, în acest fel se asigură ajungerea la o soluție bună și echitabilă, deoarece procedura judiciară implică publicitatea și contradictorialitatea dezbaterilor, precum și obligația de motivare a sentințelor.

149 Nu au lipsit și nu lipsesc în doctrina juridică nici **argumente împotriva** dreptului judecătorilor de a decide cât privește constituționalitatea legilor.

Un prim argument se bazează tot pe **teoria separației puterilor**, dar pe o interpretare oarecum rigidă. În această concepție separația puterilor înseamnă o independență absolută a puterilor, iar acordarea dreptului judecătorilor de a controla actele puterii legiuitoare ar fi o eludare a principiului separației puterilor.

Într-o altă opinie se arată că există interese pentru care statul trebuie să fie singur judecător și este delicat a remite aprecierea lor unei autorități care nu are responsabilitatea guvernării. Apoi, se adaugă în această opinie, dreptul recunoscut judecătorului de a controla activitatea legiuitorului face din acesta o autoritate politică, or, nimic nu este mai grav decât existența **autorităților oficiale**.

Indiferent de argumentele aduse de doctrină în susținerea uneia sau alteia din poziții, cert este faptul că astăzi, în lume, există mai multe modalități prin care se exercită controlul constituționalității legilor.

§3. Clasificarea controlului constituționalității legilor

3.1. Criteriul înscrierii în constituție

150 Utilitatea controlului constituționalității legilor explică extinderea sa în lume, mai ales în a doua jumătate a secolului al XX-lea. Cu toate acestea, mai există și astăzi state ale căror constituții nu prevăd un asemenea control.

În funcție de consacrarea sa în legea fundamentală, controlul constituționalității legilor a fost clasificat de doctrină în control explicit și control implicit. Suntem în fața unui **control explicit** atunci când în mod expres constituția îl prevede. În această situație, constituția poate numai să înscrie în mod expres obligația verificării constituționalității legilor sau poate, pe lângă aceasta, să indice și organul competent și eventual procedura de urmat. Cu titlu de exemplu pentru controlul explicit prevăzut în legea fundamentală putem cita Constituția Germaniei, a Italiei, a Spaniei, a Portugaliei, a Belgiei, a Poloniei, a României. Suntem în prezența unui **control implicit** atunci când constituția nu-l prevede în mod expres, dar el există implicit, ca urmare a principiului legalității. Firesc, atunci când se verifică îndeplinirea condiției de legalitate se verifică și constituționalitatea legii. Ca exemple pentru controlul implicit al constituționalității legilor pot fi aduse cazul SUA sau controlul existent în dreptul românesc în perioadele 1912-1923 și 1944-1965.

3.2. Criteriul organului competent să efectueze controlul

Un alt criteriu de clasificare a controlului constituționalității legilor este și cel al **autorității statale** învestite cu această competență. În funcție de acest criteriu au fost stabilite chiar mai multe clasificări. 151

Într-o opinie ar exista trei forme de control: controlul prin **opinia publică**, controlul **politic** și controlul **judecătoresc**. Controlul prin **opinia publică** este controlul elementar, cuprinde reacția opiniei publice la violarea constituției. Această formă de control și-a găsit fundamentul în Constituția franceză din 1793 care arăta că în caz de violare a drepturilor poporului din partea guvernanților „insurecția este pentru popor și pentru fiecare parte din popor cel mai scump drept și cea mai indispensabilă dintre datorii” și că revolta individuală și colectivă devine sancțiunea legitimă a ilegalității și *a fortiori* a eventualelor acte neconstituționale. În ce privește această formă de control, doctrinarii o consideră primitivă, deoarece se apelează la violență. În această opinie se consideră că cel mai eficient și, mai ales, cel mai conform cu natura lucrurilor este controlul constituționalității legilor exercitat prin judecători. Cât despre controlul politic, acesta este realizat de autoritățile constituite ale statului (mai ales de adunările legiuitoare sau organele interne ale acestora), altele decât cele judecătorești. 152

Într-o a doua opinie, controlul constituționalității legilor ar cunoaște trei forme și anume: controlul **parlamentar**, controlul **politic** și controlul **jurisdicțional**. În această opinie, controlul politic este exercitat de un organ cu caracter politico-statal și care funcționează independent și în afara parlamentului. Controlul jurisdicțional se realizează sau prin instanțele ordinare sau prin jurisdicțiile speciale. 153

- 154 Într-o a treia opinie, se consideră că cea mai potrivită clasificare a controlului constituționalității legilor, în raport cu organele care îl exercită, cea mai conformă cu exigențele științifice, este aceea care distinge între controlul exercitat de **adunările legiuitoare** și cel exercitat de **organe din afara lor**, care, prin aceea că pot lipsi de efecte votul acestor adunări, apar ca fiindu-le supraordonate; în cadrul organelor supraordonate adunărilor legiuitoare se face distincție între organele politice, cele judecătorești și cele politico-jurisdicționale.

Doctrina din dreptul comparat prezintă ca exemplu tipic de **organ politico-jurisdicțional** Consiliul Constituțional francez. Acesta este alcătuit, pe de o parte din foștii președinți (în viață) ai Franței și, pe de altă parte, din nouă membri desemnați pentru un unic mandat de nouă ani. Membrii Consiliului Constituțional sunt desemnați astfel: trei de către Președintele republicii, trei de către președintele Adunării naționale și trei de către președintele Senatului. Președintele Consiliului constituțional este numit prin decizie a Președintelui republicii. Există regula că funcția de membru al Consiliului Constituțional este incompatibilă cu cele de membru al guvernului, al parlamentului sau al Consiliului Economic și Social. Trebuie precizat aici că în competența acestui consiliu intră și alte atribuții în afara controlului constituționalității legilor.

- 155 În sfârșit, într-o a patra opinie, în funcție de organul competent, controlul constituționalității legilor cunoaște două forme: controlul **politic** și controlul **judecătoresc**. Această clasificare are avantajul de a evoca și procedura diferită după care se realizează controlul și permite o abordare sistematică a instituției analizate.

- 156 În cadrul acestei clasificări, prin **control politic** se înțelege atât controlul exercitat de către organele legiuitoare, cât și cel exercitat de organe de stat, altele decât cele legiuitoare, fie că li s-a încredințat alături de menirea lor de bază și această sarcină, fie că sunt special înființate în acest scop.

În ce privește controlul constituționalității legilor printr-un organ politic, se observă că la început a apărut ideea creării unui organ politic însărcinat cu acest control, de tipul senatului conservator prevăzut prin Constituția franceză din 1799 sau cel consacrat prin Constituția franceză din 14 ianuarie 1832. Apoi s-a prevăzut și dreptul organelor legiuitoare. Astfel, în țara noastră, Statutul lui Cuza stabilea în art. 12 că Statutul și legile constituționale sunt puse sub ocrotirea corpului ponderator. De asemenea, art. 43 pct. 15 al Constituției din anul 1965 stabilea că „Numai Marea Adunare Națională hotărăște asupra constituționalității legilor”.

În ce privește dreptul adunării legiuitoare de a verifica constituționalitatea legilor, unii îl consideră un control autentic și în același timp un autocontrol, căci Parlamentul fiind acela care uneori votează și constituția este cel mai în măsură să aprecieze concordanța dintre legea și constituția pe care le-a adop-

tat. Alții consideră că acest control al Parlamentului nu ar prezenta nici un fel de garanție, căci deși există sancțiunea nerealegerii parlamentarilor, aceasta este o sancțiune îndepărtată, greu de realizat în practică. Trebuie adăugat că, deși Parlamentul este structura fundamentală a democrației constituționale, este exagerat să i să ceară să-și recunoască o greșală în elaborarea unei legi; ca atare, credibilitatea unui asemenea control este discutabilă. Mai mult, ar însemna ca Parlamentul să fie judecător în propria cauză, lucru contrar ideii de justiție în general și în particular celei de justiție constituțională.

Astăzi în lume controlul constituționalității legilor printr-un organ politic și mai ales prin parlamente se realizează mai rar.

Controlul zis jurisdicțional poate fi exercitat fie de organe, altele decât cele judecătorești, care folosesc însă o procedură de lucru asemănătoare cu cea judecătorească, fie de către organele judecătorești propriu-zise. Interes deosebit a prezentat și prezintă controlul **judecătorec** al constituționalității legilor. Controversat, cât privește fundamentarea sa științifică, controlul judecătorec al constituționalității legilor s-a impus în practica multor state, astăzi exercitându-se sau în temeiul unor dispoziții legale clare, sau pur și simplu în temeiul dreptului pe care organele judecătorești singure și l-au arogat. Precum am arătat anterior, dreptul judecătorilor de a decide asupra constituționalității legilor a fost viu contestat și greu de admis inițial de doctrina juridică. Chiar și cei care susțineau posibilitatea controlului judecătorec al constituționalității legilor admiteau că acesta presupune îndeplinirea a două condiții prealabile: existența unei diferențieri precise între legile fundamentale și cele ordinare și o constituție scrisă, de tip rigid. 157

3.3. Criteriul temporal

În funcție de momentul în care se efectuează, controlul constituționalității legilor se clasifică în control anterior adoptării legilor și control posterior adoptării lor. **Controlul anterior** adoptării legilor, denumit și control prealabil, preventiv sau *a priori*, se exercită în faza de proiect a legii. Cu privire la acest control trebuie să observăm că el nu este un veritabil control al constituționalității, căci atât timp cât legea nu este adoptată, proiectul poate fi îmbunătățit chiar de inițiator sau poate fi abandonat. Mai mult Parlamentul poate fi investit cu dreptul de a decide chiar el, în ultimă instanță, asupra constituționalității textului în discuție. Acest control este mai mult o garanție de legalitate și deci și de constituționalitate. **Controlul posterior** adoptării legilor, denumit și ulterior sau *a posteriori*, se exercită asupra legilor deja adoptate sau asupra actelor cu forță juridică egală cu a legii. În această situație, în cadrul controlului explicit, de regulă, se prevăd organele de stat care pot sesiza neconstituționalitatea, organele de stat care pot decide cu privire la constituționalitate, procedura de urmat și sancțiunile. Acesta este veritabilul control al constituționalității legilor. 158

3.4. Criteriul procedurii de realizarea controlului

- 159 În sfârșit, un alt criteriu utilizat de doctrină pentru a clasifica controlul constituționalității legilor este și acela al modalității prin care se inițiază acest control. De regulă se folosesc două procedee și anume: **controlul pe calea acțiunii și controlul pe cale de excepție**. În ce privește controlul pe calea acțiunii este considerat a fi un procedeu ofensiv, care permite atacarea unei legi în fața unei instanțe determinate, căreia i se cere să examineze validitatea constituțională a unui act juridic și, eventual, să pronunțe anularea lui dacă a fost găsit neconstituțional. Doctrina consideră însă că acest procedeu ridică unele dificultăți, mai ales în ceea ce privește organizarea instanței care ar trebui să se opună autorității legiuitoare. El este apreciat în sensul că „n-a dat în practică rezultate prea fericite și, în general, doctrina îl consideră inefficient”. Controlul constituționalității pe cale de excepție este considerat un procedeu defensiv, când pentru a ataca trebuie să aștepti ca legea să ți se aplice.

3.5. Criteriul sistemic

- 160 În doctrină s-a afirmat că ar exista două modele de justiție constituțională, anume **modelul american și modelul european** (L. Favoreu). Prin justiție constituțională se înțelege ansamblul instituțiilor și procedurilor prin care se asigură supremația constituției; justiția constituțională este garanția jurisdicțională a legii fundamentale (H. Kelsen, 1928). Modelul american de justiție constituțională presupune realizarea controlului constituționalității legilor de către tribunalele obișnuite (toate instanțele judecătorești dintr-un stat), un control posterior, efectuat pe cale de excepție și care se finalizează prin hotărâri judecătorești care au caracter obligatoriu numai pentru părțile care au participat la respectivul proces (autoritate relativă de lucru judecat). Modelul european atribuie controlul constituționalității legilor unor autorități special abilitate, denumite tribunale sau curți constituționale, iar acesta se poate realiza, în egală măsură și pe cale de acțiune și pe cale de excepție, poate opera fie anterior, fie ulterior intrării în vigoare a legii și se finalizează prin decizii care beneficiază de autoritate absolută de lucru judecat. Așa cum scria Maurice Duverger, sistemul unui tribunal special însărcinat să controleze constituționalitatea pare preferabil celui al controlului prin judecători ordinari, căci el permite alegerea unor judecători mai bine adaptați funcției lor. Astăzi în multe state precum Austria, Germania, Italia, Spania, Portugalia, Belgia, Ungaria, Polonia, România există un control de tip „european” al constituționalității legilor, în vreme ce modelul „american” este ilustrat de state precum SUA, Grecia, Suedia, Norvegia, Mexic.

§4. Constituționalizarea dreptului

Principalul efect al supremației Constituției și al existenței controlului constituționalității legilor realizat de către o autoritate jurisdicțională îl constituie constituționalizarea dreptului. Acesta este un **fenomen juridic complex**, ce afectează în ansamblul său un sistem juridic, prin interacțiunea care se stabilește între normele juridice ale legii fundamentale și celelalte norme juridice, de rang inferior constituției. Simpla existență a unei legi fundamentale nu este suficientă pentru a caracteriza acest fenomen, după cum nici supremația constituției sau doar existența controlului de constituționalitate nu pot fi identificate cu constituționalizarea dreptului. Toate acestea sunt doar premise necesare pentru demararea procesului de constituționalizare a ramurilor unui sistem normativ. 161

Constituționalizarea dreptului se definește ca un **proces general**, ce presupune o anumită durată de timp, început odată cu adoptarea constituției și continuat în special sub controlul jurisdicției constituționale special creată chiar de legea fundamentală pentru garantarea supremației sale, proces care afectează treptat toate ramurile sistemului juridic. Ea constă în **interpretarea progresivă** a normelor din constituție și a celor de rang inferior constituției și se manifestă prin existența a două fenomene: unul **ascendent**, de sporire cantitativă a normelor constituționale și altul **descendent**, de aprofundare a acestor norme. 162

Multiplicarea normelor constituționale se realizează în primul rând prin colectarea de către legea fundamentală a normelor și principiilor specifice altor norme de drept cărora le acordă valoare constituțională. Spre exemplu, Constituția României a ridicat la rang constituțional principiul neretroactivității legii, prezumția de nevinovăție, sau buna-credință în exercitarea drepturilor și libertăților, norme și principii care existau în sistemul juridic românesc doar la nivelul ramurilor de drept în care erau consacrate și nu aveau forță juridică constituțională. În al doilea rând, multiplicarea normelor constituționale se realizează prin interpretarea textelor Constituției de către jurisdicția constituțională, care poate deduce din dispozițiile exprese ale Constituției noi principii cu valoare constituțională. Spre exemplu, dreptul la replică a fost dedus ca un nou drept fundamental de către Curtea Constituțională a României prin interpretarea sistematică a dispozițiilor constituționale care se referă la libera exprimare și la dreptul la informare al cetățenilor. 163

Invers, **difuzarea** normelor constituționale în ansamblul sistemului juridic se concretizează în impregnarea ramurilor de drept cu norme constituționale direct aplicabile, care țin seama de specificitatea domeniului la care sunt aplicate, dar care tind să impună standarde cu o forță juridică mai mare. Regulile constituționale sunt direct aplicabile atât de către autoritățile statului, legis- 164

lative, administrative și judecătorești, cât și de către particulari în raporturile juridice dintre aceștia. Constituția, ca lege fundamentală a statului, este direct aplicabilă. Atunci când constituantul a dorit ca anumite norme constituționale să fie aplicate în condițiile legii, a precizat acest lucru în mod expres. De altfel, chiar controlul de constituționalitate exercitat de o autoritate jurisdicțională reprezintă o consecință a caracterului de directă aplicabilitate al constituției, difuzarea normelor constituționale fiind facilitată în bună măsură și de caracterul obligatoriu al deciziilor jurisdicției constituționale.

165 Constituționalizarea dreptului nu presupune cu necesitate dar poate fi sprijinită de existența unor **condiții favorabile**. Practica diferitelor state a dovedit că procesul de constituționalizare a dreptului este mult **accelerat** în domeniul **drepturilor fundamentale**, unde aplicabilitatea directă a normelor constituționale este mai ușor de perceput. De asemenea, **accesul direct al cetățenilor la jurisdicția constituțională** reprezintă un catalizator al procesului de constituționalizare, chiar dacă nu constituie în sine o condiție absolut necesară pentru ca el să se manifeste.

166 Ca o **consecință** directă a constituționalizării, **transformarea dreptului** sub influența legii fundamentale se traduce prin deducerea unor noi norme juridice pe baza celor deja existente, prin anularea normelor juridice contrare constituției și prin interpretarea și aplicarea normelor juridice astfel încât ele să fie conforme cu cele cuprinse în legea fundamentală. În această transformare a întregului sistem juridic sunt implicate atât autoritățile statale, legislative și judecătorești, cât și autoritățile care înfăptuiesc justiția constituțională. Indirect, această transformare implică o **simplificare** a sistemului juridic, prin care acesta din urmă este împiedicat să devină rigid și este stimulat să se liberalizeze în permanență.

Secțiunea a VI-a. Constituțiile române

§1. Câteva considerații privind apariția constituției în România

167 Constituția în România a apărut mult mai târziu decât constituțiile din țările europene de vest (Franța, Germania, Italia etc.). Aceasta s-a datorat faptului că epoca modernă, caracterizată prin dezvoltarea tehnică, economică, socială și culturală, a început în România mult mai târziu față de alte țări precum Olanda, Anglia, Franța, Italia. Dezvoltarea mai târzie și mai lentă a capitalismului în România a fost cauzată, la rândul său, de îndelungata dominație a imperiului otoman. Înlăturarea dominației otomane a permis Țărilor

Române o dezvoltare, dar aceasta a fost mai lentă. Ca perioadă, ea se plasează în secolul al XVIII-lea, îndeosebi începând cu a doua jumătate a sa, când apar manufacturile, apare munca salariată, se construiesc furnale și turnătorii, se dezvoltă mineritul, se construiesc drumuri, în agricultură se desființează rumânia și se încheagă tot mai organic, pe ambele versante ale Carpaților, națiunea română care își formulează **primul său program politic** prin *Suplex Libellus Valachorum* (1791).

Slăbirea dominației otomane asupra Țărilor Române începe prin pacea de la Kuciuk-Kainargi (1774), continuă apoi prin Convenția de la Akkerman (1817), convenție ale cărei prevederi sunt reluate și consemnate în Tratatul de la Adrianopol (1829) încheiat în urma războiului ruso-turc. Acest din urmă tratat dă țărilor române libertatea comerțului și retrocedează principalele porturi de la Dunăre, dând astfel posibilitatea dezvoltării capitalismului și limitând pe plan extern amestecul imperiului otoman în treburile interne și externe ale Principatelor Române. Puse în aplicare prin **Regulamentele organice**, prevederile acestea au stimulat dezvoltarea elementelor capitaliste în economie.

Perioada premergătoare apariției constituției române s-a caracterizat și prin puternice frământări și mișcări care au fost forma de manifestare a luptei pentru înfăptuirea unității de stat a poporului român, pentru înlăturarea orânduirii feudale, pentru revendicări cu caracter democratic. Revoluția de la 1848 deși înfrântă, a impulsionat aceste tendințe, ideile exprimate atunci, conținutul Proclamației de la Izlaz, continuând să se dezvolte.

Un loc deosebit în cadrul premiselor istorice ale primei Constituții din România îl ocupă înfăptuirea în 1859 a statului unitar național, prin unirea Munteniei și Moldovei sub domnia lui Alexandru Ioan Cuza. Sub domnia lui Alexandru Ioan Cuza s-au realizat o serie de reforme importante, precum reforma agrară și alte reforme politice, administrative și culturale, care au avut urmare crearea și dezvoltarea unor instituții statale.

§2. Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris

Întâmpinând greutăți în realizarea reformelor sale, prin lovitura de stat de la 2 mai 1864, domnitorul Alexandru Ioan Cuza desființează Adunarea Electorală și supune plebiscitului „Statutul dezvoltător al Convenției din 7/19 august 1858”, cunoscut în istorie sub denumirea de „**Statutul lui Cuza**” și **legea electorală**. Aceste două acte formează prima Constituție a României. Statutul lui Cuza, așa cum indica chiar denumirea sub care a fost supus plebiscitului, era o dezvoltare a Convenției de la Paris din 1858, dar în același timp prin el se aduceau importante modificări acestei convenții, care era un act impus din afară, de către puterile străine. Este interesant de arătat că, în chiar partea sa introductivă, Statutul utilizează denumirea de România pentru cele două principate.

169 Prevederile Statutului încredințau puterile statului domnitorului și reprezentanței naționale cu structură bicamerală. Reprezentanța națională este formată din Adunarea Ponderatoare și Adunarea Electivă. Sistemul bicameral al Parlamentului este o modificare față de Convenția de la Paris. Cât privește puterea legiuitoare, ea este exercitată colectiv de către domn și cele două adunări, inițiativa legilor aparținând domnului. Statutul lui Cuza, dat la București la 2/14 iulie 1864, consacră independența legislativă câștigată de Principatele Române încă din 1862, în urma vizitei lui Alexandru Ioan Cuza la Constantinopol. Acest lucru reiese din „Modificațiuni îndeplinătoare statutului în preambulul statutului”, acolo unde se arată că „Principatele Unite pot în viitor a modifica și schimba legile care privesc administrația lor dinlăuntru, cu concursul legal al tuturor puterilor stabilite, și fără nici o intervențiune; se înțelege însă că această facultate nu se poate întinde la legăturile care unesc Principatele cu Imperiul Otoman, nici la tratatele între Înalta Poartă și celelalte puteri, care sunt și rămân obligațiuni pentru aceste principate.”

Interesante sunt și dispozițiile cuprinse în art. 18 al statutului, care dau domnitorului dreptul de a emite, până la convocarea reprezentanței naționale, decrete cu putere de lege, la propunerea Consiliului de Miniștri și cu ascultarea Consiliului de Stat.

Statutul lui Cuza mai cuprinde: reguli privitoare la formarea, organizarea și funcționarea adunării ponderatorii și adunării electivă; reguli privind elaborarea legilor, unele reguli privind guvernul, obligația funcționarilor publici de a presta jurământul de credință Constituției, legilor și domnitorului.

Legea electorală anexată statutului, stabilea drepturile electorale, condițiile pentru a alege și a fi ales, regulile privind organizarea și desfășurarea alegerilor.

170 Privitor la Statutul lui Cuza, problema teoretică ce se pune este aceea de a ști dacă este sau nu o constituție. Așa cum am arătat chiar la început, Statutul împreună cu legea electorală sunt o constituție, deoarece cuprind reglementări ale unor relații sociale fundamentale, esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii. Statutul lui Cuza stabilește regulile fundamentale de organizare a puterii, iar legea electorală cuprinde unele drepturi fundamentale și anume drepturile politice. Pe baza Statutului au fost adoptate celelalte legi în timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza, el constituind deci baza constituțională a întregii legislații următoare. De altfel, chiar Statutul se definește a fi o constituție prin art. 17 care stabilește obligația funcționarilor publici „de a jura supunere Constituției și legilor țării”.

Opinia contrară, în sensul căreia Statutul lui Cuza nu este o constituție, ci numai un act cu caracter constituțional, se fundamentează pe ideea că el nu stabilește ansamblul principiilor organizării sociale și de stat și nu prevede drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor, ci stabilește numai modul de organizare și funcționare a puterii legiuitoare și a puterii executive.

Dar, față de conceptul de constituție așa cum l-am formulat la explicațiile generale, nu considerăm că lipsa unei instituții din constituție ar putea duce la transformarea acesteia într-un simplu act constituțional. Am menționa, de exemplu, că prima constituție scrisă, din lume, Constituția americană din 1787, nu conținea în textul inițial dispoziții privitoare la drepturile și libertățile cetățenești, acestea fiind introduse prin amendamentele aduse constituției începând cu anul 1791. Nimeni nu a pus la îndoială însă că aceasta a fost o constituție. Același lucru se poate spune despre Constituția Uniunii Sovietice, adoptată în anul 1924, care având ca principal scop organizarea federației sovietice, nu prevedea nimic cu privire la drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor și la sistemul electoral, deoarece acestea erau stabilite prin constituțiile republicilor unionale și nu sufereau nici o schimbare. Mai recent, Constituția franceză adoptată în 1958 face trimitere cât privește drepturile cetățenilor, la Declarația drepturilor omului și cetățeanului adoptată în 1789, arătând în preambul că poporul francez proclamă solemn atașamentul său la drepturile omului și principiile suveranității naționale așa cum ele au fost definite prin Declarația din 1789, confirmate și completate prin preambulul Constituției din 1946 și Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948.

§3. Constituția română adoptată la 29 iunie 1866

3.1. Premisele istorice

În baza Statutului dezvoltător al Convenției de la Paris, domnitorul Alexandru Ioan Cuza a inițiat o serie de legi menite a realiza importante reforme în țară. Astfel, a fost adoptată legea agrară din 14 august 1864, prin care s-a realizat reforma agrară. Cu toate scăderile și limitele ei, reforma agrară reprezintă unul din evenimentele importante ale istoriei moderne a României. Alte legi priveau instrucțiunea publică, administrația, justiția. Se adoptă, de asemenea, codurile penal, civil și comercial și se organizează armata. 171

În condițiile istorice concrete ale anilor 1865-1866, Alexandru Ioan Cuza este obligat să abdice la 10/11 februarie 1866, la aceeași dată se instituie o locotenență domnească. Apoi pe tronul țării este adus un principe străin. În anul 1866 se adoptă, după modelul Constituției belgiene, considerată atunci a fi cea mai modernă și liberală constituție, Constituția României.

3.2. Conținutul Constituției și modificările ce i s-au adus

În cele 133 articole ale sale, Constituția din 1866 reglementează cele mai importante relații sociale, sistematizarea normelor realizându-se pe opt titluri și anume: Despre teritoriul României (titlul I), Despre drepturilor românilor 172

(titlul II), Despre puterile statului (titlul III), Despre finanțe (titlul IV), Despre puterea armată (titlul V), Dispozițiuni generale (titlul VI), Despre revizuirea constituției (titlul VII), Dispoziții tranzitorii și suplimentare (titlul VIII).

Constituția consacră în chiar primul articol că „Principatele Unite Române constituie un singur stat indivizibil, sub denumirea de România”. Se reglementează drepturile fundamentale ale cetățenilor. O grijă deosebită este acordată proprietății, care este declarată sacră și neviolabilă (art. 19), iar ca o puternică garanție se stabilește că „nici o lege nu poate înființa pedeapsa confiscării averilor” (art. 17).

Reglementând puterile statului, constituția proclamă că toate puterile emană de la națiune. Puterea legiuitoare se exercită colectiv de către rege și reprezentanța națională, formată din două camere și anume: senatul și adunarea deputaților. Cât privește adunarea deputaților, ea era aleasă pe sistemul colegiilor pe avere. De menționat că alegătorii din colegiul patru, care era cel mai numeros colegiu, în care intrau toți care „plătesc o dare către stat oricât de mică”, alegeau indirect și cel mai mic număr de deputați. Cât privește senatul, corpul electoral era împărțit numai în două colegii, tot după avere, iar pentru a fi ales în senat se cereau, printre altele, două condiții și anume: un venit „de orice natură de 800 galbeni” și vârsta de 40 de ani.

Puterea executivă aparținea domnitorului, constituția stabilind regula monarhiei străine.

Un anumit interes, de ordin istoric, prezintă și dispozițiile generale, îndeosebi art. 128 care interzicea posibilitatea suspendării constituției, cele privind revizuirea constituției (art. 129), precum și dispozițiile tranzitorii și suplimentare care stabileau un anumit program legislativ.

De asemenea, trebuie menționate dispozițiile articolelor 101 și 102 care stabileau că o lege va preciza responsabilitatea și pedepsele aplicabile miniștrilor, pentru crime și delikte. Prin aceste dispoziții, având în vedere și faptul că legea a fost adoptată abia după 13 ani, s-au dat atribuții legislative organelor judecătorești. Astfel, art. 102 stabilea că până la adoptarea legii cerute de art. 101 „Înalta Curte de Casațiune și Justiție are puterea de a caracteriza delictul și de a determina pedeapsa”.

Constituția adoptată la 1866 a suferit și o serie de modificări; au fost revizuite: în 1879 dispozițiile privitoare la drepturile politice; în 1884 cele privitoare la domn, presă, sistemul electoral și la pământurile rurale; în 1917 dispozițiile privitoare la garantarea dreptului de proprietate și cele privitoare la dreptul de vot; în 1918, ca urmare a desăvârșirii statului național unitar român etc.

§4. Constituția României din 29 martie 1923

4.1. Premisele istorice

Constituția de la 1866 a rămas în vigoare mai mult de o jumătate de secol, 173 perioadă de timp în care în societatea românească s-au produs o serie de transformări importante. A doua jumătate a secolului al XIX-lea se caracterizează prin dezvoltarea industriei. Economia românească cunoaște un ritm mai viu de dezvoltare. Se desființează sistemul breslelor (1873), se înființează sistemul monetar național și apar instituțiile bancare de credit (1867). În 1921 se realizează reforma agrară. În lunga perioadă (1866-1923) dintre cele două constituții, transformările din economie au fost însoțite de transformări cât privește forțele sociale, raporturile dintre ele, rolul lor în viața politică.

Un eveniment de seamă în această perioadă a fost războiul de independență (1877), care a dus la recunoașterea independenței de stat a României. De asemenea, alte evenimente de seamă au fost unirea Basarabiei, Bucovinei și Transilvaniei cu România (1917-1918), care au dus la desăvârșirea statului național român unitar. În fine, trebuie menționată reforma electorală (1918) care a introdus votul universal, egal, direct, secret și obligatoriu.

4.2. Conținutul Constituției

Constituția din 1923 este proiectul partidului liberal, votat de Camera Deputaților la 26 martie 1923 și de Senat la 27 martie 1923, promulgată la 28 martie și publicată la 29 martie 1923. Adoptarea acestei Constituții a fost considerată nelegală deoarece nu s-au respectat întru totul regulile de revizuire a Constituției stabilite prin art. 12 al Constituției din 1866. 174

Ca și constituția precedentă, Constituția din 1923 este sistematizată în 8 titluri și anume: Despre teritoriul României, Despre drepturile românilor; Despre puterile statului; Despre finanțe; Despre puterea armată; Dispoziții generale; Despre revizuirea constituției; Dispoziții tranzitorii și suplimentare.

Constituția proclamă drepturi și libertăți egale pentru toți. Cât privește egalitatea în drepturi a femeii cu bărbatul, prin art. 6 alin. (2) se spunea că legi speciale „vor determina condițiile sub care femeile pot avea exercițiul drepturilor politice”. Trebuie reținute, de asemenea, dispozițiile din art.17 care garantează proprietatea privată și cele din art.15 care interzic înființarea pedepsei confiscării averilor. Cât privește puterile statului, pornind de la afirmația că toate puterile emană de la națiune, Constituția din 1923 stabilește că puterea legislativă se exercită colectiv de rege și reprezentanța națională. Aceasta este formată din două camere, adunarea deputaților și senatul, alese de astă dată prin vot universal, egal, direct, obligator și secret. Fără a analiza în acest loc sistemul electoral introdus prin Constituția din 1923 trebuie să

remarcăm totuși că era un mare pas înainte față de sistemul colegiilor pe avere. Senatul cuprindea și senatori de drept, iar pentru a fi ales senator se cerea vârsta de 40 de ani împliniți.

Puterea executivă aparținea regelui și o exercita prin guvern. Constituția din 1923 înființează Consiliul legislativ.

În ce privește puterea judecătorească, merită a fi reținute dispozițiile art.101, care interziceau înființarea de tribunale extraordinare, precum și ale art.103 care dădeau controlul constituționalității legilor Curții de Casație, în secțiuni unite.

Trebuie, de asemenea, menționate dispozițiile art.128 care interziceau suspendarea constituției, precum și ale art.131 care includ, ca parte integrantă a constituției, unele dispoziții din legile agrare adoptate până atunci.

- 175 Deși se aseamănă mult, nu numai în conținut, ci și prin formularea textelor, cu Constituția din 1866 (au fost înlocuite sau au fost modificate radical un număr de 20 de articole, s-au adăugat șapte articole noi, a fost modificată redactarea ori au primit adaosuri un număr de 25 de articole, iar 76 de articole ale Constituției din 1866 au fost menținute în întregime, lucru pentru care adeseori era considerată o modificare a acesteia), constituția adoptată în anul 1923 este, evident, mai democratică. Ea acordă drepturi și libertăți mai largi și înlocuiește sistemul electoral censitar cu un sistem electoral democratic. Acest caracter al constituției a și determinat repunerea sa în vigoare după 23 august 1944.

În fine, trebuie să remarcăm că și Constituția din 1923 era o constituție rigidă, deoarece procedura de revizuire stabilită prin art. 129 și 130 era o procedură greoaie, aproape identică cu cea prevăzută de constituția precedentă.

§5. Constituția României din 28 februarie 1938

5.1. Premisele istorice

- 176 Premisele istorice ale acestei constituții trebuie căutate în desfășurarea vieții social-economice și politice în perioada de 15 ani scursă de la adoptarea constituției precedente. În condițiile istorice concrete ale anului 1938, regele Carol al II-lea instaurează dictatura personală la 10 februarie 1938. Consacrarea juridică a dictaturii regale este realizată prin noua constituție. Proiectul de constituție este supus la 24 februarie plebiscitului. Constituția este promulgată la 27 februarie și publicată la 28 februarie 1938.

5.2. Conținutul constituției

- 177 Cele o sută de articole ale Constituției din 1938 sunt sistematizate în opt titluri și anume: Despre teritoriul României; Despre datoriile și drepturile

românilor; Despre puterile statului; Despre finanțe; Despre oștire; Dispoziții generale; Revizuirea constituției; Dispoziții tranzitorii și finale.

Dispozițiile constituției consacră dictatura regală și exprimă, în același timp, tendința de restrângere a drepturilor și libertăților democratice. Este semnificativ faptul că titlul doi al constituției începe prin a prevedea datoriile cetățenilor. Constituția interzice propovăduirea schimbării formei de guvernământ, împărțirea ori distribuirea averii altora, scutirea de impozite, interzice și lupta de clasă (art. 7). Ea apără proprietatea, cuprinzând dispoziții asemănătoare cu cele existente în constituțiile precedente.

Cât privește puterile statului, stabilind că acestea emană de la națiune, Constituția din 1938 le concentrează în mâinile regelui, care este declarat „capul satului” (art. 30). Regele exercită puterea legislativă prin reprezentanța națională, el având inițiativa legislativă și inițiativa revizuirii Constituției. El sancționează și promulgă legile, sancțiunea regală fiind condiție de valabilitate a legii. Totodată, regele putea emite decrete cu putere de lege în orice domeniu, în timpul cât adunările erau dizolvate sau nu erau în sesiune, putea dizolva adunările, putea declara războiul și încheia pacea etc. Puterea executivă aparținea, de asemenea, regelui, care era inviolabil, răspunderea pentru actele emise revenind miniștrilor, care erau obligați să contrasemneze actele de stat ale regelui.

Fără a explica și alte dispoziții, care se mențin ca și în constituțiile precedente, trebuie să observăm că în locul votului universal se introduce sistemul colegiilor pe profesii. În ce privește vârsta de la care cetățenii aveau dreptul de a alege și a fi aleși pentru Adunarea Deputaților, ea este foarte ridicată și anume 30 de ani. Cât privește Senatul, el este format din trei categorii de senatori și anume: senatori numiți de rege, senatori de drept și senatori aleși.

5.3. Suspendarea Constituției din 28 februarie 1938

Începând cu anul 1938, în timp ce pe plan extern asistăm la o încordare a 178 relațiilor internaționale, la contradicții între state și la frecvente acte de agresiune, în viața internă a României se observă un avânt industrial. În paralel, regele desființează partidele politice. Prin Dictatul de la Viena (30 august 1940) România este obligată să cedeze Ungariei partea de nord a Transilvaniei. În septembrie 1940, regele este obligat să abdice în favoarea fiului său, Constituția este suspendată, corpurile legiuitoare sunt dizolvate, se reduc prerogativele regale și este investit cu puteri depline președintele Consiliului de Miniștri.

§6. Dezvoltarea constituțională a României în perioada 1944 până la adoptarea Constituției din 1948

- 179 În condițiile concrete ale anului 1944, fiind imposibilă elaborarea unei noi constituții, s-a recurs la soluția repunerii în vigoare, cu unele modificări, a Constituției din 1923 și a elaborării în continuare a unor acte cu caracter constituțional. Actele elaborate în toată această perioadă și a căror analiză o vom face aici, au fost **acte cu caracter constituțional**, deoarece ele au cuprins reglementări fundamentale ale unor relații privitoare la instaurarea, menținerea și exercitarea puterii. Prin aceste acte s-au formulat principii constituționale, principii ce se vor regăsi înscrise mai târziu în constituțiile adoptate în anii 1948, 1952, 1965. De asemenea, aceste acte au avut un **caracter tranzitoriu**.

6.1. Decretul nr. 1626/1944 pentru „Fixarea drepturilor Românilor în cadrele Constituțiunii din 1866 și cu modificările Constituțiunii din 29 martie 1923”

- 180 Primul act cu caracter constituțional elaborat după ieșirea României din alianța cu puterile Axei și încetarea războiului cu Națiunile Unite a fost Decretul nr. 1626 din 31 august 1944. Elaborarea lui a răspuns necesității de a se înlătura legislația adoptată de dictatura militară începând cu anul 1940 și de a așeza la baza întregii activități statale reguli democratice de guvernare.

Prin acest decret este repusă în vigoare Constituția din 1923, deoarece dintre toate constituțiile din România aceasta a fost cea mai democratică. Trebuie să menționăm că nu sunt repuse în vigoare toate dispozițiile acestei constituții, lucru evident din chiar redactarea Decretului nr. 1626/1944, precum și din evoluția ulterioară a evenimentelor. Sunt repuse în vigoare, în totalitate, dispozițiile constituționale privind drepturile și îndatoririle fundamentale. În acest sens, art. 1 al Decretului nr. 1626/1944 stabilea că „Drepturile românilor sunt cele recunoscute de Constituția din 1866, cu modificările ce ulterior i-au fost aduse și de Constituția din 29 martie 1923”.

Cât privește puterile statului, ele urmează a fi exercitate conform regulilor cuprinse în Constituția din 1923, cu excepția celor privitoare la puterea legislativă și parțial cu privire la puterea judecătorească. Decretul nr. 1626/1944 stabilește că un decret dat în urma hotărârii Consiliului de Miniștri „va organiza” Reprezentanța Națională. Prin aceste dispoziții (art. III) s-a exprimat nu intenția de a se convoca corpul electoral, ci de a se da guvernului dreptul de a reglementa din nou structura acestui organ. Interesante sunt și dispozițiile din art. III conform cărora până la organizarea reprezentanței naționale „puterea legislativă se exercită de către rege, la propunerea Consiliului de Miniștri”. Deși decretul menține monarhia, prin aceste dispoziții transformă Consiliul de

Miniștri într-un organ suprem de stat, care concentra în mâinile sale întreaga putere de stat.

În ce privește puterea judecătorească, decretul menține desființarea juriului și stabilește că o lege specială va statorna condițiile în care magistrații sunt inamovibili.

În fine, prin art. V al decretului sunt abrogate decretele regale din 1940 referitoare la învestirea președintelui Consiliului de Miniștri cu depline puteri și fixarea prerogativelor regale.

6.2. Decretul nr. 1849/1944 pentru „Adăugire de alineat nou la finele art. IV din Înaltul Decret Regal nr. 1626 din 31 august 1944”

Așa cum o arăta titlul său, acest decret a fost adoptat cu intenția de a adăuga unele dispoziții la Decretul nr. 1626 din 31 august 1944. Dispozițiile sale statornicesc că „Legi speciale vor prevedea condițiile în care vor putea fi urmăriți și sancționați toți acei care în orice calitate și sub orice formă au contribuit la dezastrul țării, în special în legătură cu războiul purtat împotriva Națiunilor Unite. Aceste legi vor putea prevedea și măsuri pentru urmărirea averilor lor”.

Decretul nr. 1849/1944 trebuia să răspundă cerinței de judecare și pedepsire a celor considerați vinovați de dezastrul țării, pedepsire stipulată prin Convenția de armistițiu cu Națiunile Unite. Pentru aceasta trebuiau înlăturate piedicile de ordin juridic (constituțional) datorate unor articole din Constituția din 1923, care interziceau înființarea de tribunale extraordinare, instituirea pedepsei confiscării averilor, aplicarea pedepsei cu moartea în alte cazuri decât cele prevăzute de Codul penal militar în timp de război.

6.3. Legea nr. 86 din februarie 1945, pentru Statutul Naționalităților Minoritare

Legea pentru Statutul Naționalităților Minoritare a avut menirea de a proclama și asigura egalitatea cetățenilor țării, indiferent de rasă, naționalitate, limbă sau religie. Chiar în primul său articol Legea nr. 86/1945 statornicește că toți cetățenii români sunt egali în fața legii și se bucură de aceleași drepturi civile și politice, fără deosebire de rasă, naționalitate, limbă sau religie. Legea interzice cercetarea originii etnice în vederea stabilirii situației juridice, acordă drepturi egale, permite egalul acces la funcțiile publice și în exercitarea oricărei profesiuni, egalitate de tratament juridic. Pentru realizarea deplinei egalități, Legea nr. 86/1945 admite folosirea liberă a limbii materne, publicații în limba maternă, învățământ în limba maternă. Legea nr. 86/1945, prin pre-

vederile sale privitoare la culte, proclamă libertatea cultelor religioase, bineînțeles a celor recunoscute de către stat.

6.4. Legea nr. 187 din 23 martie 1945 pentru înfăptuirea reformei agrare

- 183** Legea pentru înfăptuirea reformei agrare a definit reforma agrară ca o necesitate națională, economică și socială. Legea a prevăzut exproprierea și trecerea asupra statului, „pentru a fi împărțite plugarilor îndreptățiți la împroprietărire”, a bunurilor agricole cu inventarul viu și mort afectat lor. În temeiul legii treceau în proprietatea statului imediat și fără nici o despăgubire bunurile agricole ale celor care au colaborat cu germanii, ale criminalilor de război și vinovaților de dezastrul țării, ale celor fugiți din țară, absenteiștilor etc., precum și terenurile care depășeau 50 ha. Legea stabilea, de asemenea, excepțiile de la expropriere, procedura exproprierii și împroprietăririi, înființarea comitetelor locale de împroprietărire și a comisiilor de plasă. Interesează în mod deosebit dispozițiile art. 20 din lege, care interziceau împărțirea, vinderea, darea în arendă, ipotecarea totală sau parțială a proprietăților create în baza acestei legi. Legea nr. 187/1945, prin dispozițiile sale formulează un important principiu constituțional și anume principiul că pământul aparține celor ce-l muncesc.

6.5. Decretul nr. 2218 din 13 iulie 1946 privind exercitarea puterii legislative

- 184** Un moment important în dezvoltarea constituțională a României îl constituie adoptarea Decretului nr. 2218/1946 privind exercitarea puterii legislative. Venise deja momentul să fie organizată reprezentanța națională și deci să se pună în aplicare dispoziția art. III a Decretului nr. 1626/1944, în sensul că „Un decret dat în urma hotărârii Consiliului de Miniștri va organiza Reprezentanța Națională”. Prin Decretul nr. 2218/1946 se organizează Reprezentanța Națională într-un „singur corp”, denumit Adunarea Deputaților. Modificându-se Constituția din 1923 se stabilește deci un prim principiu constituțional și anume acela al unicameralității organului suprem legislativ, renunțându-se la sistemul bicameral prin desființarea Senatului. Că dispozițiile din Decretul nr. 2218/1946 modifică dispozițiile Constituției din 1923 reiese din chiar formularea lor expresă atunci când se vorbește de Constituția „repusă în vigoare” prin Decretul nr. 1626/1944 și „modificată prin dispozițiile prezentului decret”. (Vezi articolul 17 al decretului).

În baza decretului, puterea legiuitoare urmează a fi exercitată colectiv de către rege și Reprezentanța Națională „conform dispozițiilor prevăzute în

Constituția din 29 martie 1923, cu privire la puterile statului”. Deci raporturile dintre rege și parlament urmau a fi guvernate de Constituția din 1923, atunci în vigoare. Trebuie menționat aici și art. 18 din Decretul nr. 2218/1946, conform căruia dispozițiile privitoare la Senat și Adunarea Deputaților din Constituția din 1923 se vor „considera că se referă la Adunarea Deputaților”. Din modul cum reglementează exercitarea puterii legiuitoare, reiese că Decretul nr. 2218/1946 menține principiul separației puterilor în stat.

Dispoziții importante erau cuprinse și în articolul 2 alin. final, care dispunea în sensul că „Femeile au drept de vot și pot fi alese în Adunarea Deputaților în aceleași condițiuni ca și bărbații”. Aceste dispoziții, stabilind egalitatea în drepturile politice a femeilor cu bărbații, constituie un pas în formularea principiului constituțional al egalității depline în drepturi a femeilor cu bărbații.

Un al treilea principiu constituțional formulat prin Decretul nr. 2218/1946 este principiul votului universal, egal, direct și secret (vezi art. 3 din decret).

Deși acest decret este un decret de organizare a Reprezentanței Naționale, el totuși delimitează și competența acesteia, atunci când prin art. 17 stabilește că Adunarea Deputaților nu poate revizui Constituția nici în total, nici în parte. Revizuirea Constituției se putea face numai conform regulilor de revizuire stabilite de Constituția din 1923 și „numai de către o Adunare Legiuitoare extraordinară, aleasă special în acest scop”. Aceasta explică de ce în februarie 1948 Adunarea Deputaților va trebui să se autodizolve, iar sarcina adoptării noii constituții va reveni unei adunări constituante special aleasă.

Decretul privind exercitarea puterii legislative a fost urmat în aceeași zi de Legea nr. 560, privitoare la alegerile pentru Adunarea Deputaților, lege care a determinat procedura alegerilor, modul de repartitie a mandatelor pe baza reprezentării proporționale, precum și cazurile de incapacitate, incompatibilitate sau nedemnitate de a fi alegător ori de a fi ales în Adunarea Deputaților. Decretul nr. 2218 și Legea nr. 560 din 1946 au constituit baza juridică a alegerilor parlamentare din luna noiembrie 1946.

6.6. Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947, pentru constituirea Statului Român în Republica Populară Română

Abolirea monarhiei și proclamarea Republicii Populare Române, la 30 decembrie 1947 au fost consacrate legislativ prin Legea nr. 363. 185

O primă categorie de dispoziții ale Legii nr. 363/1947 este formată din dispozițiile privitoare la forma de stat, cuprinse în art. 1 și 3. Astfel se consacră desființarea formei monarhice de guvernământ, instituindu-se ca formă de stat republica populară. Denumirea statului devine Republica Populară Română.

O a doua categorie de dispoziții privește constituția. Prin art. 2, „Constituția din 1866 cu modificările din 29 martie 1923 și acelea din 2 septembrie

1944 și următoarele se abrogă”, urmând ca adunarea constituantă să hotărască asupra noii constituții (art. 5).

O a treia categorie de dispoziții este referitoare la puterea legislativă. Desființându-se monarhia și abrogându-se și Constituția din 1923, Legea nr. 363/1947 stabilește că puterea legiuitoare va fi exercitată de Adunarea Deputaților „până la dizolvarea ei și până la constituirea unei adunări legislative constituante care se va face la data ce se va fixa de Adunarea Deputaților” (art. 4).

Cea de a patra categorie de dispoziții privește exercitarea puterii executive. Pentru exercitarea puterii executive, Legea nr. 363/1947 creează un nou organ de stat, Prezidiul Republicii Populare Române, organ colegial, format din cinci membri aleși, cu majoritate, de Adunarea Deputaților dintre personalitățile vieții publice, științifice și culturale.

În fine, a cincea categorie de dispoziții cuprinde formulele de jurământ ale membrilor prezidiului, ale funcționarilor publici, ale armatei, grănicerilor și jandarmilor.

Tot la 30 decembrie 1947, Adunarea Deputaților a votat și Legea nr. 364, prin care a numit membrii Prezidiului Republicii Populare Române. Au făcut parte din acest Prezidiu C.I. Parhon, Mihail Sadoveanu, Ștefan Voitec, Gh.C. Stere, Ion Niculi. Pentru stabilirea atribuțiilor, organizării și funcționării Prezidiului, s-a adoptat Decretul nr. 3 din 8 ianuarie 1948. Atribuțiile sunt atribuții specifice funcției de șef al statului. Unele atribuții de natură executivă sunt exercitate prin Consiliul de Miniștri, care devine organ subordonat Prezidiului. Trebuie, de asemenea, menționate și dispozițiile din Decretul nr. 3/1948 care stabilesc stema, steagul și capitala.

- 186 Cu privire la Legea nr. 363/1947 se ridică două probleme teoretice: O primă problemă este aceea de a ști dacă această lege folosind expresiile de „putere legislativă” și „putere executivă” mai menține principiul separației puterilor. Vom observa că răspunsul la această întrebare nu poate fi decât negativ, deoarece legea folosește expresiile de mai sus atribuindu-le înțelesul de „împuternicire” (competență) și nu acela de „funcție exercitată de un organ”, care i se dă în cadrul expresiei de „separație a puterilor statului”. A doua problemă privește redactarea art. 4, redat mai sus. Chiar la prima lectură redactarea pare deficitară deoarece stabilește două termene care nu coincid în timp și care se exclud, până la care Adunarea Deputaților va exercita puterea legislativă și anume „până la dizolvarea ei” și „până la constituirea unei adunări legislative constituante”. Explicația dată în literatura de specialitate este că aceasta a fost o inadvertență, limpezită prin Legea nr. 32/1948 care stabilea că de la dizolvarea adunării și până la alegerea adunării constituante, puterea legislativă va fi exercitată de guvern.

§7. Constituția din 13 aprilie 1948

7.1. Premisele istorice

Elaborarea Constituției din anul 1948 se realizează în condițiile în care în urma abolirii monarhiei se proclamase republica populară. În aceste condiții istorice, Adunarea Deputaților se autodizolvă prin efectul Legii nr. 32 din 24 februarie 1948 cu privire la dizolvarea Adunării Deputaților și reglementarea convocării Marii Adunări Naționale. Legea nr. 32/1948, încredințează exercitarea puterii legislative, până la constituirea Marii Adunări Naționale, Guvernului. Alegerile pentru Marea Adunare Națională, Adunare Constituantă, au fost stabilite pentru 28 martie 1948. Aleasă la 28 martie 1948, Marea Adunare Națională se întrunește în sesiune la 6 aprilie 1948, ia în discuție proiectul de constituție întocmit de Consiliul Frontului Democrației Populare și adoptă Constituția la 13 aprilie 1948.

7.2. Conținutul Constituției

Normele constituționale cuprinse în cele 105 articole sunt sistematizate în 10 titluri și anume: Republica Populară Română (titlul I); Structura social-economică (titlul II); Drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor (titlul III); Organul suprem al puterii de stat (titlul IV); Organele administrației de stat. Consiliul de Miniștri și ministerele (titlul V); Organele locale ale puterii de stat (titlul VI); Organele judecătorești și parchetul (titlul VII); Stema, sigiliul, drapelul și capitala (titlul VIII); Modificarea Constituției (titlul IX); Dispozițiuni tranzitorii (titlul X).

Constituția consacră existența statului român ca stat popular, unitar, independent și suveran, stat ce a luat ființă prin lupta poporului împotriva fascismului, reacțiunii și imperialismului.

Constituția din 1948 stabilește că întreaga putere emană de la popor și aparține poporului (art. 3). De asemenea ea stabilește că mijloacele de producție aparțin sau statului ca bunuri ale întregului popor, sau organizațiilor cooperatice sau particularilor, persoane fizice sau juridice. Enumerând bunurile care pot forma obiectul numai al proprietății de stat, ca bunuri comune ale întregului popor (art. 6 enumera următoarele bunuri: bogățiile de orice natură ale subsolului, zăcămintele miniere, pădurile, apele, izvoarele de energie naturală, căile de comunicație ferate, rutiere, pe apă și pe mare, poșta, telegraful, telefonul și radioul), Constituția stabilește că acestea constituie temelia materială a propășirii economice și a independenței naționale a țării, apărarea și dezvoltarea lor constituind o îndatorire a fiecărui cetățean. În același timp, prin art. 6 alin. final se statornește că „prin lege se vor stabili modalitățile de trecere în proprietatea statului a bunurilor enumerate” care la data adoptării Constituției „se aflau în mâini particulare”.

Totodată, art. 11 din Constituție creează cadrul juridic al viitoarelor naționalizări, stabilind că, în condițiile prevăzute de lege, „când interesul general o cere, mijloacele de producție, băncile și societățile de asigurare, care sunt proprietate particulară a persoanelor fizice sau juridice, pot deveni proprietatea statului, adică bun al poporului”.

Constituția din 1948 înscrie principiul că pământul aparține celor ce-l muncesc și că statul protejează proprietatea țărănească și încurajează și sprijină cooperarea satească. Ținând cont de existența proprietății particulare, Constituția din 1948 o recunoaște și o garantează, acordând o protecție specială proprietății agonisite prin muncă și economisire.

Rețin de asemenea atenția dispozițiile constituționale prin care se statornicește principiul planificării economiei naționale, precum și cele privitoare la muncă.

În titlul privind drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor vom observa că este înscris principiul egalității în drepturi a tuturor cetățenilor, fără deosebire de sex, naționalitate, rasă, religie sau grad de cultură. Sunt proclamate drepturi și libertăți.

Prin celelalte titluri ale Constituției este organizat aparatul de stat. O explicație deosebită trebuie dată cu privire la art. 105, care stabilea obligația revizuirii tuturor codurilor și legilor existente pentru a fi puse de acord cu Constituția și statornicea că de la data intrării în vigoare a Constituției „se desființează toate dispozițiile din legi, decrete, regulamente și orice alte dispoziții contrare prevederilor Constituției”. Față de imposibilitatea firească de a se realiza o revizuire a întregii legislații într-un timp scurt, acest text a pus un accent deosebit pe activitatea de interpretare a dreptului.

§8. Constituția din 24 septembrie 1952

8.1. Premisele istorice

- 189 Viața economică și socială a României a cunoscut, în perioada următoare adoptării Constituției din 1948, o evoluție în consens cu situația unei țări forțate să se dezvolte în parametri impuși prin ocupația militară străină, rezultat trist al celui de-al doilea război mondial și al politicii dictate de statele coaliției antihitleriste, state care au neglijat interesele României și contribuția sa militară.

8.2. Conținutul Constituției

- 190 Constituția din 1952 avea un capitol introductiv și 115 articole sistematizate în 10 capitole, precum urmează: Orânduirea socială (cap. I); Orânduirea

de stat (cap. II); Organul suprem al puterii de stat (cap. III); Organele administrației de stat (cap. IV); Organele locale ale puterii de stat (cap. V); Instanțele judecătorești și procuratura (cap. VI); Drepturile și datoriile fundamentale ale cetățenilor (cap. VII); Sistemul electoral (cap. VIII); Stema, drapelul și capitala (cap. IX); Procedura de modificare a Constituției (cap. X).

Consacrând realitățile economice, sociale și politice ale momentului istoric în care a fost adoptată, Constituția menține și dezvoltă principiile constituționale afirmate încă prin Constituția din 1948. Ea conține reglementări specifice privind puterea de stat, privind economia națională cu cele trei formațiuni social-economice: socialistă, mica producție de mărfuri și particular-capitalistă.

Capitolele privitoare la organele de stat consacră sistemul statal la baza căruia stăteau Marea Adunare Națională și sfaturile populare, organe alese prin vot universal, egal, direct și secret. Aparatul de stat este construit pe principiul centralismului. În capitolul privitor la drepturile fundamentale sunt proclamate formal drepturi și libertăți. În mod deosebit trebuie menționat art. 80 care reglementează dreptul de asociere, consacră desființarea pluralismului politic și statornicește rolul de forță politică conducătoare a unui singur partid politic.

§9. Constituția din 21 august 1965

9.1. Premise istorice

Perioada cuprinsă între anii 1952-1965 s-a caracterizat prin extinderea proprietății de stat și cooperatiste, desființarea proprietății private, accentuarea conducerii nu numai politice, ci și statale de către un singur partid politic, partidul comunist, care deține monopolul puterii în stat și societate. În campania electorală din 1961 s-a lansat inițiativa elaborării unei noi constituții. Înșușindu-și această propunere, în sesiunea sa din martie 1961, Marea Adunare Națională a hotărât constituirea unei comisii care să procedeze la redactarea proiectului de constituție. Această comisie a pregătit un anteproiect de constituție. Marea Adunare Națională aleasă în martie 1965, a ales o nouă comisie pentru redactarea proiectului de constituție, comisie care a definitivat munca începută. La 29 iunie 1965, proiectul este publicat și supus discuției publice. El a fost adoptat la 21 august 1965. 191

9.2. Conținutul Constituției

Constituția din 21 august 1965, cu modificările ulterioare, a avut 121 de articole sistematizate în 9 titluri, după cum urmează: Republica Socialistă 192

România (I); Drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor (II); Organele supreme ale puterii de stat (III); Organele centrale ale administrației de stat (IV); Organele locale ale puterii și administrației de stat (V); Organele judecătorești (VI); Organele procuraturii (VII); Însemnele României (VIII); Dispoziții finale (IX).

Dispozițiile constituționale au consacrat forma republicană a statului, suveranitatea și independența, indivizibilitatea și inalienabilitatea teritoriului. Cât privește titularul puterii, se arată că acesta este poporul. Constituția menține principiul partidului unic, ca partid de guvernământ. În afara acestor dispoziții titlul I al Constituției cuprinde prevederi referitoare la formele de proprietate, funcțiile statului, principiile politicii externe, cetățenie, organizarea administrativă a statului. Drepturile, libertățile, și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor sunt reglementate în titlul II, iar titlurile III-VII, consacră organizarea statală a puterii. În această privință Constituția structurează organele de stat în patru mari categorii și anume: organele puterii de stat (Marea Adunare Națională, Consiliul de Stat, Președintele Republicii, Consiliile populare); organele administrației de stat (Consiliul de Miniștri, ministerele și celelalte organe centrale ale administrației de stat, comitetele și birourile executive ale consiliilor populare, organele locale de specialitate ale administrației de stat); organele judecătorești (Tribunalul Suprem, tribunalele județene, judecătoriile și tribunalele militare); organele procuraturii (Procurorul General, Procuratura Generală, procuraturile județene, organele locale de procuratură, procuraturile militare).

Titlul VIII, denumit „Însemnele Republicii Socialiste România”, stabilește stema, sigiliul și drapelul țării. Ultimul titlu, titlul IX, denumit „Dispoziții finale”, conține reguli privind intrarea în vigoare a Constituției și abrogarea dispozițiilor vechi sau contrarii.

§10. Regimul constituțional din România, stabilit după Revoluția din decembrie 1989

193 Parlamentul ales în România la 20 mai 1990 a avut misiunea importantă de a elabora Constituția României. În această perspectivă s-a pus deseori întrebarea dacă în România mai exista o Constituție. Răspunsul la o asemenea întrebare trebuie căutat printr-o analiză mai largă a întregii evoluții juridico-statale.

Este știut că normele constituționale pot fi sistematizate fie într-un act unic fundamental, fie în mai multe acte constituționale redactate în formă scrisă, fie într-un sistem de norme scrise și cutumiare care în totalitatea lor formează Constituția statului. În România, Revoluția din decembrie 1989 a înlăturat structurile de putere ale regimului dictatorial și, firesc, și dispozițiile constituționale corespondente. În același timp, noua putere a elaborat o serie de acte

cu caracter constituțional. După decembrie 1989 Constituția României era formată din aceste acte cu caracter constituțional, precum și din dispozițiile Constituției din anul 1965 care nu au fost abrogate expres sau tacit.

În această viziune, Constituția din 1965 a continuat să fie în vigoare cât privește drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor, organele judecătorești, organele procuraturii, organizarea administrativă a teritoriului, desigur cu unele modificări.

Cât privește actele adoptate după victoria revoluției din decembrie 1989, unele dintre ele au formulat noi principii constituționale, principii care s-au aplicat în societatea românească și care au fost preluate în Constituția din anul 1991. Cele mai importante principii sunt: forma republicană de guvernământ, separația puterilor, statul de drept, pluralismul politic, structura bicamerală a Parlamentului, democrația și libertatea, asigurarea demnității umane, inviolabilității și inalienabilității drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului, eligibilitatea pentru funcțiile de conducere, răspunderea și revocabilitatea celor care ocupă funcții de guvernare, consultarea poporului prin referendum în legătură cu legile și măsurile de importanță deosebită.

Trebuie făcută precizarea că actele cu caracter constituțional adoptate după revoluția din decembrie 1989 au avut un **caracter tranzitoriu**, ele rămânând în vigoare până la adoptarea Constituției.

10.1. Decret-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naționale

Este primul act normativ emis de către guvernământul de fapt instaurat în urma victoriei Revoluției din decembrie, act prin care s-a dat o organizare tranzitorie structurilor de putere din România. Acest Decret-lege a fost emis în realizarea Programului Consiliului Frontului Salvării Naționale care a prevăzut, printre altele: abandonarea rolului conducător al unui singur partid și statornicirea unui sistem democratic pluralist de guvernământ; organizarea de alegeri libere; separarea puterilor legislativă, executivă și judecătorească în stat și alegerea tuturor conducătorilor politici pentru unul sau, cel mult, două mandate; restructurarea întregii economii naționale pe baza criteriilor rentabilității și eficienței, eliminarea metodelor administrativ-birocratice de conducere economică centralizată, promovarea liberei inițiative și a competenței în conducerea tuturor sectoarelor economice; restructurarea agriculturii și sprijinirea micii producții țărănești, oprirea distrugerii satelor; reorganizarea învățământului pe baze democratice și umaniste; promovarea unei ideologii umaniste și democratice, a adevăratelor valori ale umanității; eliminarea minciunii și a imposturii, statuarea unor criterii de competență și justiție în toate domeniile de activitate; așezarea pe baze noi a dezvoltării culturii naționale;

libertatea presei, radioului și televiziunii, trecerea acestora în mâinile poporului; respectarea drepturilor și libertăților minorităților naționale și asigurarea deplinei lor egalități în drepturi cu românii; libertatea cultelor; garantarea liberei manifestări a credințelor religioase; organizarea întregului comerț al țării pornind de la cerințele satisfacerii cu prioritate a tuturor nevoilor cotidiene ale populației României; salvarea echilibrului ecologic și promovarea unor tehnologii moderne nepoluante; realizarea unei politici externe de promovare a bunei vecinătăți, prieteniei și păcii în lume, de integrare în procesul de constituire a unei Europe unite, casă comună a popoarelor continentului.

Prin acest Decret-lege s-a constituit „Consiliul Frontului Salvării Naționale, ca organ suprem al puterii de stat”. Decretul-lege cuprinde reglementări privind denumirea țării, forma de guvernământ, drapelul, atribuțiile și actele, componența, structura organizatorică, funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale, ale biroului său executiv, atribuțiile Președintelui Consiliului Frontului Salvării Naționale, privind consiliile locale ale Frontului Salvării Naționale, alte dispoziții. Decretul-lege stabilește că numele țării este **România**, că forma de guvernământ este **republica** și că drapelul țării este tricolorul tradițional având culorile albastru, galben și roșu, așezate vertical, cu albastrul lângă lance.

Cele mai multe dispoziții organizează conducerea statului, deoarece prin art. 9 se stabilea că „Sunt și rămân dizolvate toate structurile de putere ale fostului regim dictatorial”. Pentru a se depăși „vidul de putere” creat prin revoluție, se organizează Consiliul Frontului Salvării Naționale, ca organ suprem al puterii de stat și, în mod corespunzător, consiliile teritoriale, județene, municipale, orășenești și comunale. Se organizează, de asemenea, Biroul Executiv al Consiliului și se stabilesc atribuțiile Președintelui Consiliului Frontului Salvării Naționale. Atribuțiile Consiliului cuprindeau cele mai importante atribuții pe care le poate avea un parlament și priveau: emiterea de decrete cu putere de lege și decrete; numirea și revocarea primului-ministru, aprobarea componenței guvernului; numirea și revocarea președintelui Curții Supreme de Justiție și a procurorului general; reglementarea sistemului electoral; aprobarea bugetului de stat; instituirea și conferirea de decorații; acordarea grațierii și comutarea pedepsei cu moartea; ratificarea și denunțarea tratatelor internaționale; declararea stării de război etc.

Consiliul Frontului Salvării Naționale, compus din 145 de membri, își desfășura activitatea în sesiuni și prin comisii de specialitate. În subordinea sa funcționa Consiliul Militar Superior.

Biroul Executiv al Consiliului, care avea menirea de a exercita atribuțiile Consiliului între sesiunile acestuia, era format dintr-un președinte (președintele Consiliului), un prim-vicepreședinte, doi vicepreședinți, un secretar și șase membri, toți aleși dintre membrii Consiliului.

Președintelui Consiliului Frontului Salvării Naționale i s-au stabilit atribuții specifice funcției de șef de stat.

Decretul-lege a organizat și consiliile teritoriale ale Frontului Salvării Naționale, organe locale ale puterii de stat, subordonate ierarhic până la Consiliul Frontului Salvării Naționale, care aveau rolul de a răspunde pe plan local de organizarea și desfășurarea activităților economice, comerciale, de ocrotire a sănătății populației, de învățământ și cultură, edilitar-gospodărești, precum și de apărare a avuției poporului, de ocrotire a drepturilor cetățenești, de asigurare a legalității și menținere a ordinii publice în unitățile administrativ-teritoriale. Consiliile teritoriale puteau adopta hotărâri, lucrau în sesiuni, își alegeau birouri executive.

Cât privește administrația locală, ea își continua activitatea în structura ce o avea. Trebuie adăugat că prin acest decret-lege, denumirea de miliție s-a schimbat în poliție, iar organele de poliție și de pompieri au fost subordonate nemijlocit Consiliului Frontului Salvării Naționale și consiliilor teritoriale ale acestuia.

10.2. Decretul-lege nr. 8 din 31 decembrie 1989 privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice și a organizațiilor obștești în România

Am arătat că prin Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 s-a afirmat un nou principiu constituțional și anume al pluralismului politic. În aplicarea acestui principiu constituțional s-a emis decretul-lege privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice. În acest decret-lege se afirmă libertatea constituirii partidelor politice, cu excluderea oricăror îngrădiri pe motive de rasă, naționalitate, religie, grad de cultură, sex sau convingeri politice.

Partidele politice se pot organiza pe baze teritoriale, la înregistrare trebuind să prezinte statutele de organizare și funcționare, programul politic, să-și declare sediul și mijloacele financiare de care dispun și să facă dovada că au cel puțin 251 membri. Sunt stabilite organele de stat competente a înregistra partidele politice (tribunalul Municipiului București), regulile de procedură, contestațiile.

Cât privește scopurile partidelor politice, legea prevede că acestea trebuie să se întemeieze pe respectul suveranității, independenței și integrității naționale, al democrației, în vederea asigurării libertăților și drepturilor cetățenilor și afirmării demnității națiunii române. Se interzice constituirea partidelor fasciste sau care propagă concepții contrare ordinii de stat și de drept. De asemenea, se stabilește că mijloacele de realizare a scopurilor partidelor politice și organizațiilor obștești trebuie să fie în conformitate cu ordinea de stat și de drept.

În fine, legea nu permite să facă parte din partide politice, cadrelor militare și personalului civil din Ministerul Apărării Naționale și Ministerul de Interne, judecătorilor, procurorilor și diplomaților, precum și personalului operativ al Radioteleviziunii Române Libere.

10.3. Decretul-lege nr. 81 din 9 februarie 1990 privind Consiliul Provizoriu de Uniune Națională

196 În acest decret s-a exprimat legislativ realitatea politică din România determinată de apariția partidelor politice și de nevoia participării lor la guvernarea țării. În acest sens, printr-un comunicat s-a arătat că „Reprezentanții partidelor politice întrunite în ziua de 1 februarie 1990 în convorbiri cu reprezentanții Consiliului Frontului Salvării Naționale au convenit asupra constituirii unui Consiliu Provizoriu de Uniune Națională, format prin restructurarea actualului Consiliu F.S.N (asigurând reprezentarea participanților activi la Revoluție, a unor personalități ale vieții științifice și culturale, a muncitorilor, țăranilor, intelectualilor, tinerilor, studenților, minorităților naționale și a județelor), precum și prin reprezentarea egală, cu câte 3 membri, a partidelor constituite până la această dată sau prezente la reuniune (respectiv în proporție de 50% din totalul membrilor). Reprezentanții minorităților naționale, absenți la această reuniune, vor putea fi cuprinși în Consiliul Provizoriu de Uniune Națională, respectând principiul parității cu reprezentanții partidelor.

Frontul Salvării Naționale se transformă în formațiune politică cu structură și platformă de sine stătătoare, participând de pe poziții egale cu celelalte forțe politice la alegeri. Reprezentanții partidelor și forțelor politice participante fac apel, cu acest prilej, la evitarea, în perioada următoare, a unor manifestări care să ducă la tensiuni și confruntări violente. Dorim să asigurăm un climat favorabil desfășurării vieții economice, sociale, politice și culturale din țară, ca și continuării dialogului constructiv dintre toate forțele politice”.

În cele patru articole ale sale Decretul-lege nr. 81/1990 stabilește modificarea alcătuirii Consiliului Frontului Salvării Naționale, el urmând a fi organizat pe baze paritare astfel: jumătate din numărul membrilor vor fi membri ai Consiliului Frontului, iar cealaltă jumătate va fi formată din reprezentanți ai partidelor, formațiunilor politice și organizațiilor minorităților naționale participante la înțelegerea din 1 februarie. Fiecare partid sau formațiune politică putea desemna câte cel mult 3 reprezentanți. Noul organism este denumit Consiliul Provizoriu de Uniune Națională. În mod similar s-au organizat și consiliile teritoriale, devenite consilii provizorii de uniune națională.

Acest act normativ a fost urmat de Decretul-lege nr. 82 din 13 februarie 1990, prin care s-a stabilit componența Consiliului Provizoriu de Uniune Națională, a Biroului executiv al acestuia, precum și comisiile de specialitate ale Consiliului. Consiliul Provizoriu de Uniune Națională a lucrat ca un veritabil parlament, adoptând multe decrete-legi, de interes major pentru țară.

10.4. Decretul-lege nr. 92 din 14 martie 1990 privind alegerea Parlamentului și a Președintelui României

197 A fost unul dintre cele mai importante acte cu caracter constituțional, care a organizat trecerea de la structurile provizorii de putere spre structuri clar

definite prin legi. Vom reține cele mai importante dispoziții. Astfel, Decretul-lege stabilește că Parlamentul României va avea o structură bicamerală și va fi format din Adunarea Deputaților și Senat. Deputații și senatorii sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Este introdus scrutinul de listă, fapt ce a implicat declararea județelor ca circumscripții electorale. Decretul-lege a stabilit că cele două Camere, reunite, vor forma Adunarea Constituantă, al cărei rol de bază urma să fie elaborarea Constituției, într-un termen de 9 luni, dar nu mai târziu de 18 luni, când adunările se autodizolvă, efectuându-se noi alegeri. Concomitent cu elaborarea Constituției, Parlamentul va desfășura și o activitate legislativă.

Importante dispoziții privesc șeful de stat, care este denumit Președintele României, alegerea sa făcându-se prin vot universal, egal, direct și liber exprimat, în două tururi de scrutin. Sunt stabilite și atribuțiile Președintelui României. Dat fiind caracterul său tranzitoriu, decretul-lege nu a stabilit durata mandatului Parlamentului și Președintelui României.

În mod firesc, decretul-lege a cuprins toate dispozițiile privind organizarea și desfășurarea alegerilor, stabilirea, centralizarea și validarea rezultatelor votării. În baza acestuia s-au desfășurat alegerile din 20 mai 1990.

§11. Constituția României din 8 decembrie 1991

11.1. Câteva explicații generale privind elaborarea Constituției

Elaborarea Constituției a răspuns cerinței realizării cadrului juridic fundamental al evoluției spre statul de drept, democratic și social. Elaborarea Constituției a fost unul din punctele formulate în programele și platformele forțelor politice. Guvernământul de fapt instituit în decembrie 1989, deși s-a legitimat ca o veritabilă putere constituantă și a abolit vechile structuri de putere, nu a elaborat și constituția, dar a organizat alegerea unei Adunări Constituante care să facă acest lucru. 198

Odată legal constituită în urma alegerilor parlamentare din 20 mai 1990, Adunarea Constituantă a procedat la constituirea Comisiei de redactare a proiectului Constituției României, potrivit regulamentului său. Comisia formată a cuprins 12 deputați, 11 senatori și 5 specialiști, desemnați, în mod obișnuit în dezbaterile din comisie și Parlament prin termenul experți.

Prin regimul juridic ce i s-a stabilit, Comisia de redactare a proiectului Constituției României a fost o comisie parlamentară specială, subordonată numai Adunării Constituante. Această subordonare a fost numai organizatorică și procedurală, pentru că Adunarea Constituantă nu i-a stabilit nici un fel de coordonate, de fond, în legătură cu conținutul documentului ce urma a fi elaborat și prezentat. Prin art. 9 al Regulamentului Adunării Constituante s-a prevăzut că această comisie va elabora și prezenta acesteia „într-o primă

etapă, principiile și structura pe capitole ale viitorului proiect de Constituție. După aprobarea acestora, comisia va redacta textul integral al fiecărui capitol, care va fi supus spre dezbateri și aprobare Adunării Constituante”. Regimul juridic stabilit a permis Comisiei o libertate totală în identificarea, alegerea și desigur motivarea soluțiilor constituționale, în stabilirea de contacte cu personalități ale vieții politice, religioase, culturale, juridice etc., atât din țară cât și din străinătate. Pentru realizarea misiunii sale din prima etapă, așa cum a fost ea definită prin art. 9 al Regulamentului Adunării Constituante, Comisia a lucrat sub **firesca regulă a discreției**, până la predarea către Comitetul Adunării Constituante a principiilor și structurii proiectului de Constituție, în luna decembrie 1990. Regula discreției în elaborarea unui proiect de constituție este o regulă clasică. Două exemple pot fi dacă nu convingătoare, în orice caz, semnificative pentru utilizarea ei:

- Delegații statelor la Philadelphia, unde s-a plămădit prima constituție scrisă din lume, extrem de conservatori în filozofia lor politică și extrem de naționaliști în vederile lor, au fost ajutați în discuțiile lor de regula secretului, păstrat cu strictețe. Se povestește că odată, la masa lui, Franklin a menționat prietenilor săi vechea fabulă a șarpelui cu două capete, care a murit de foame fiindcă cele două capete nu se puteau învoi pentru a hotărî de care parte a pomului să treacă; Franklin a spus că putea exemplifica această fabulă printr-o întâmplare recentă din Adunare; prietenii lui îi reamintiră însă regula secretului și îl opriră;
- În Franța, Decretul nr. 92 – 1247 din 2 decembrie 1992 care a instituit un comitet consultativ pentru revizuirea Constituției franceze, prevedea în art. 4 că membrii comitetului sunt ținuți de secretul deliberărilor lor.

Principiile și structura Constituției au fost discutate până la detalii și votate în Adunarea Constituantă în perioada 13 februarie 1991 – 21 iunie 1991. Desigur, Adunarea Constituantă a adus îmbunătățiri documentului prezentat. Cât privește votarea, ea s-a realizat prin vot deschis. Totuși s-a folosit sistemul votului secret cu bile pentru un amendament la textul privind alegerea șefului de stat. Acest amendament avea următorul conținut: „Președintele României va fi ales de către Parlament”. Amendamentul a fost respins, el întrunind 125 voturi pentru și 279 împotrivă, (vezi M. Of., Partea a II-a, debateri parlamentare, nr. 11 din 19 aprilie 1991, p. 7). Pe baza votului Adunării Constituante, a observațiilor și propunerilor, Comisia a elaborat proiectul de Constituție, care a fost difuzat parlamentarilor, iar aceștia au prezentat în scris amendamentele lor. Primind amendamentele, Comisia de redactare a proiectului de Constituție a întocmit un raport cu propuneri motivate, de admitere sau de respingere a amendamentelor, raport ce a fost prezentat Adunării Constituante. Raportul Comisiei cuprindea, în cele 196 pagini ale sale, răspunsuri motivate la cele 1.019 amendamente înregistrate oficial. Desigur la proiectul de Constituție

s-au propus și foarte multe amendamente de redactare (formulare) pe tot parcursul dezbaterilor.

Dezbaterea proiectului de Constituție în Adunarea Constituantă a început în ziua de 10 septembrie 1991, textul în întregime fiind votat în ziua de 21 noiembrie 1991. Din numărul total de 510 membri ai Adunării Constituante, au răspuns la apelul nominal 476. Un număr de 20 deputați și 13 senatori și-au exprimat votul nominal prin corespondență. Pentru adoptarea Constituției au votat 414 parlamentari, iar contra adoptării sale au votat 95 de parlamentari. Deci pentru Constituție au votat mai mult de două treimi din numărul total al membrilor Adunării Constituante (M. Of., Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991). Constituția a fost supusă referendumului național, organizat în ziua de 8 decembrie 1991 și, fiind aprobată, a intrat în vigoare (art. 149 din Constituție).

Rezultatul referendumului național asupra Constituției României a fost următorul: numărul participanților 10.948.468; numărul voturilor valabil exprimate la răspunsul „DA”, 8.464.324 (77,3%); numărul voturilor valabil exprimate la răspunsul „NU”, 2.235.085 (20,4%); numărul voturilor nule 248.759 (2,3%). (M. Of., Partea I, nr. 250 din 14 decembrie 1991). La aceeași dată, o spune art. 149, devenit art. 153 ca urmare a revizuirii din anul 2003, Constituția din 21 august 1965 este și rămâne în întregime abrogată.

11.2. Conținutul Constituției

Conținutul normativ al Constituției era structurat, din punct de vedere juridic, în 152 de articole, grupate în șapte titluri, unele titluri având capitole și secțiuni. 199

Primul titlu, denumit **Principii generale**, cuprinde norme referitoare la structura unitară a statului, la forma sa republicană de guvernământ. Statul român este caracterizat ca un stat de drept, democratic și social, în care suveranitatea națională aparține poporului care o exercită prin organele sale reprezentative sau prin referendum. În legătură cu teritoriul, acesta este organizat administrativ în comune, orașe și județe. Tot în acest titlu există dispoziții prin care se recunoaște și garantează dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase. În același timp este stabilită obligația statului român de a sprijini întărirea legăturilor cu românii din afara frontierelor țării și de a acționa pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase, desigur cu respectarea legislației statului ai cărui cetățeni sunt. De asemenea, în acest titlu există dispoziții privitoare la partidele politice și la sindicate, la dobândirea și pierderea cetățeniei române. Sub acest ultim aspect trebuie reținută regula în sensul căreia cetățenia română nu poate fi retrasă aceleia care a dobândit-o prin naștere. Unele dispoziții

privesc relațiile internaționale ale României – definite ca relații pașnice și de bună vecinătate – și valoarea juridică a tratatelor internaționale. În acest sens se stabilesc două reguli de mare importanță și anume: România se obligă să îndeplinească **întocmai și cu bună-credință** obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte; tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern. Tot în primul titlu sunt dispoziții privitoare la simbolurile naționale (drapel, ziua națională, imnul, stema și sigilul statului), la limba oficială în stat – care este limba română – și la capitală, care este municipiul București.

Cel de-al doilea titlu este denumit **Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale**. El este structurat în patru capitole. În capitolul I, purtând denumirea **Dispoziții comune** sunt stabilite principii constituționale aplicabile domeniului drepturilor și libertăților. În capitolul 2, **Drepturile și libertățile fundamentale**, sunt consacrate: **inviolabilitățile** (dreptul la viață, dreptul la integritate fizică, dreptul la integritate psihică, libertatea individuală, dreptul la apărare, dreptul la liberă circulație, dreptul la ocrotirea vieții intime, familiale și private, inviolabilitatea domiciliului); **drepturile și libertățile social-economice și culturale** (dreptul la învățătură, dreptul la ocrotirea sănătății, dreptul la muncă și la protecția socială a muncii, dreptul la grevă, dreptul de proprietate, dreptul la moștenire, dreptul la un nivel de trai decent, dreptul la căsătorie, dreptul copiilor și tinerilor la protecție și asistență, dreptul persoanelor cu handicap la o protecție socială); **drepturile exclusiv politice** (dreptul de vot și dreptul de a fi ales); **drepturile și libertățile social-politice** (libertatea conștiinței, libertatea de exprimare, dreptul la informație, libertatea întrunirilor, dreptul de asociere, secretul corespondenței); **drepturile-garanții** (dreptul de petiționare și dreptul celui vătămat de către o autoritate publică). În capitolul III sunt stabilite **îndatoririle fundamentale** și anume: îndatorirea de a respecta Constituția și legile; îndatorirea de fidelitate față de țară; îndatorirea de apărare a patriei; îndatorirea de a satisface serviciul militar; îndatorirea de a contribui la cheltuielile publice; îndatorirea de exercitare cu bună-credință a drepturilor și libertăților și de a respecta drepturile și libertățile celorlalți.

Capitolul IV reglementează **Avocatul Poporului**, ca un garant al drepturilor și libertăților cetățenești.

Titlul III, denumit **Autoritățile Publice** este structurat pe capitole, iar unele capitole au și secțiuni. Mai întâi sunt reglementările privitoare la **Parlament**. Acesta este organizat ca un Parlament cu structură bicamerală (Camera Deputaților și Senatul), ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani. Sunt apoi reglementate: drepturile și obligațiile deputaților și senatorilor; procesul de legiferare; domeniul rezervat legii organice etc.

În capitolul II al acestui titlu sunt cuprinse reglementările privind **Președintele României**, care este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani. Sunt stabilite atribuțiile, incompatibilitățile, imunitatea și răspunderea șefului de stat.

Guvernul este reglementat în capitolul III, care conține norme privitoare la compoziția, investitura, incompatibilitatea și actele acestuia. Un capitol aparte (IV) este consacrat **raporturilor Parlamentului cu Guvernul**: obligația informării Parlamentului, dreptul parlamentarilor de a pune întrebări, și de a adresa interpelări, angajarea răspunderii Guvernului și moțiunea de cenzură, delegarea legislativă.

Capitolul V, **Administrația publică**, reglementează administrația publică centrală de specialitate și administrația publică locală, iar capitolul VI **Autoritatea judecătorească**. Dispozițiile din acest capitol se referă la instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii. Un titlu distinct (IV) denumit **Economia și finanțele** cuprinde norme referitoare la economie, proprietate, sistemul financiar, bugetul public național, impozitele și taxele, Curtea de Conturi.

Titlul V, **Curtea Constituțională**, reglementează controlul constituționalității, iar titlul VI, **Revizuirea Constituției** reglementează inițiativa revizuirii, procedura și limitele sale, conturând de altfel, caracterul rigid al Constituției.

În fine, titlul VII, purtând denumirea **Dispoziții finale și tranzitorii** cuprinde regulile referitoare la intrarea în vigoare a Constituției, conflictul temporal de legi, instituțiile existente și cele viitoare.

11.3. Revizuirea Constituției din 1991

În cei doisprezece ani de aplicare a Constituției din 1991 s-au făcut remarcate și unele dificultăți de aplicare a sa, care au fost puse fie pe seama eronatei interpretări a unora din textele constituționale, fie pe seama neadaptării unora din soluțiile legislative găsite în 1991 la contextul social și politic contemporan, aflat în plină evoluție. Discuțiile despre necesitatea unei revizuii a Constituției, în special în rândul partidelor politice parlamentare, au început încă de la sfârșitul anilor '90, dar nu au condus la nici un rezultat concret. Cu toate acestea, ideea necesității unei revizuii a legii fundamentale a intrat în dezbaterea publică, una din formele cele mai eficiente prin care societatea civilă a participat la acest proces fiind Forumul constituțional organizat în vara anului 2002. (www.forumconstitutional.ro).

Din punct de vedere tehnic, primul pas în direcția efectuării unei revizuii constituționale l-a reprezentat constituirea la data de 25 iunie 2002 a Comisiei pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției prin Hotărârea Parlamentului nr. 23 din 25 iunie 2002, comisie ce urma să redacteze un prim proiect al viitoarei Constituții modificate. Pe baza propunerilor și sugestiilor venite din partea Guvernului, a partidelor politice și a societății civile Comisia a redactat o primă versiune a proiectului legii de revizuire a Constituției, care, în aprilie 2003 a făcut obiectul unei prime verificări din partea Curții Constituționale, sesizată din oficiu cu privire la proiectul legii de revizuire.

Avizul consultativ al Curții Constituționale (Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003, publicată în M. Of. nr. 317/12.05.2003) a identificat unele probleme de redactare a proiectului legii constituționale și a ajutat la procesul de perfecționare a textului proiectului de lege. În esență, Curtea a considerat că procedura urmată pentru inițierea actualei modificări a Constituției României respectă prevederile în vigoare. Cu privire la textul proiectului de revizuire, așa cum a fost el redactat de către Comisia Constituțională, Curtea a considerat că alin. (7¹) al art. 41 din proiectul de revizuire a Constituției care prevedea suprimarea unei garanții a dreptului de proprietate prin înlăturarea prezumției dobândirii licite a proprietății pentru bunurile obținute ca urmare a valorificării veniturilor rezultate din infracțiuni este neconstituțional, la fel cum este și limitarea dreptului de acces la justiție în raport cu hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii. În rest, celelalte propuneri de modificare au fost considerate conforme actualelor prevederi ale legii fundamentale referitoare la limitele revizuirii Constituției.

Proiectul legii de revizuire a Constituției a fost apoi dezbătut și adoptat de cele două camere ale Parlamentului după cum urmează: Camera Deputaților a început dezbaterile în data de 17 martie 2003 și le-a finalizat prin adoptarea legii în cadrul unei sesiuni extraordinare pe data de 30 iunie 2003, iar Senatul a început dezbaterile în cadrul unei sesiuni extraordinare pe data de 25 august 2003 și le-a finalizat prin adoptarea legii pe data de 1 septembrie 2003. Cum între versiunile adoptate de cele două camere ale Parlamentului au existat unele diferențe de redactare, legea de revizuire a fost supusă unei proceduri de mediere, inițiată la 2 septembrie 2003 și finalizată printr-un text comun la 8 septembrie 2003. Legea de revizuire a Constituției a fost adoptată în ședința comună a celor două camere, cu votul a două treimi din numărul membrilor Parlamentului, la data de 18 septembrie 2003 și a fost supusă referendumului în zilele de 18 și 19 octombrie 2003, conform Legii nr. 375/2003 pentru organizarea și desfășurarea referendumului național privind revizuirea Constituției, publicată în M. Of. nr. 171/22.09.2003. Constituția României a fost republicată în Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003, dându-se textelor o nouă numerotare. În forma sa revizuită Constituția conține 8 titluri, deoarece s-a adăugat un titlu nou „Integrarea euroatlantică” (VI), și 156 de articole.

202 Finalitățile procesului de revizuire constituțională pot fi grupate în **trei categorii**: sporirea garanțiilor instituționale și constituționale ale drepturilor și libertăților fundamentale, îndeplinirea condițiilor constituționale pentru integrarea României în Uniunea Europeană și pentru aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord și rezolvarea unor disfuncționalități remarcate în cadrul procesului decizional al autorităților publice.

Principalele modificări aduse regimului juridic al drepturilor și libertăților fundamentale se referă la egalitatea cetățenilor indiferent de sex; la posibi-

litatea cetățenilor români cu dublă cetățenie de a avea acces la funcțiile și demnitățile publice; la dreptul la un proces echitabil, desfășurat într-un termen rezonabil; la emiterea mandatului de arestare și de percheziție domiciliară numai de către judecător; la consacrarea unor noi drepturi fundamentale, precum dreptul de liber acces la cultură, dreptul la un mediu înconjurător sănătos, sau libertatea economică; la garantarea proprietății private; la asigurarea răspunderii statului pentru erorile judiciare din procesele penale și civile; la posibilitatea folosirii limbii materne în justiție și administrație publică de către persoanele aparținând minorităților naționale etc.

Principalele prevederi incluse în textul constituțional în vederea integrării României în structurile euro-atlantice vizează: ratificarea tratatelor internaționale care ar fi incompatibile cu Constituția numai după revizuirea corespunzătoare a acesteia; extrădarea și expulzarea cetățenilor români în statele membre ale Uniunii Europene numai după momentul integrării și numai în conformitate cu legislația internă și regulile specifice UE; drepturile cetățenilor Uniunii Europene rezidenți pe teritoriul României de a vota în alegerile organizate pentru alegerea Parlamentului European și de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale; drepturile exclusiv politice ale cetățenilor români care pot alege și pot fi aleși în Parlamentul European; dreptul de proprietate pentru străini și apatrizi cu privire la terenuri în România, numai după integrarea țării în UE, în condițiile specifice UE; participarea Armatei Române la operațiuni de menținere a păcii, în cadrul și limitele stabilite de tratatele cu privire la securitatea colectivă încheiate de România; exercitarea în comun cu alte state a competențelor precizate în tratatele fondatoare ale Uniunii Europene, care este posibilă doar în urma aprobării exprese a Parlamentului, dată în ședință comună cu o majoritate de 2/3; moneda unică europeană etc.

În sfârșit, principalele îmbunătățiri aduse reglementărilor privitoare la funcționarea autorităților statului se referă la: menționarea expresă a principiului separației puterilor în stat; la menționarea expresă a solidarității poporului român; la restrângerea imunității parlamentare; la diferențierea atribuțiilor celor două Camere ale Parlamentului; la intrarea în vigoare a legilor la 3 zile de la data publicării; la prelungirea mandatului prezidențial; la procedura punerii sub acuzare a Președintelui României; la procedura de urmat în cazul schimbării structurii Guvernului; la angajarea răspunderii Guvernului; la regimul juridic al ordonanțelor de urgență; la precizarea rolului prefectului; la creșterea independenței justiției și mai buna sa funcționare; la transformarea Curții Supreme de Justiție în Înalta Curte de Casație și Justiție; la statutul Ministerului Public și la Consiliul Superior al Magistraturii; la eliminarea atribuțiilor jurisdicționale ale Curții de Conturi și la sporirea atribuțiilor Curții Constituționale etc.

Bibliografie la capitolul III

- 1) *Alexis de Tocqueville*, Despre democrație în America, vol. I, Editura Humanitas, București, 1992, p. 91, unde arată că pentru a cunoaște legislația și moravurile unui popor, trebuie să începem prin a studia starea lui socială, prin care autorul înțelege condițiile materiale și intelectuale ale unui popor într-o anumită epocă; p. 168 și urm.; p. 229 unde spune „Constituția Statelor Unite seamănă cu acele frumoase creații ale inteligenței umane care acoperă de glorie și de bogăție pe cei care le-au inventat, dar care rămân sterile în alte mâini”.
- 2) *Allan Nevins și Henry Steele Commager*, Istoria Statelor Unite, ediția a II-a revizuită, Editura Cartea Românească, București, îndeosebi p. 109 și urm. La redactarea Constituției au contribuit, printre alții, Georges Washington, Alexander Hamilton, Benjamin Franklin (membrul cel mai învățat al Adunării), James Madison (mic de statură, dar uriaș prin capacitățile sale de analiză politică), George Wythe (de la care Jefferson, Madison, John Marshall și alte lumini ale baroului din Virginia învățaseră multă știință juridică). Ar fi fost greu de adunat în jurul unei mese, oriunde în lume, în 1787 mai mult talent și mai mult caracter..., figuri mai impresionante decât seriosul, demnul Washington și încântătorul, înțeleptul și binevoitorul Franklin care, după cum a scris un contemporan, dădea impresia că radia libertate nețărnută și fericire. Este demn de notat că unii dintre cei care fuseseră cei mai activi în a provoca revoluția și a lupta în ea nu erau delegați în Adunare: Jefferson se afla în Franța, Patrik Henry refuzase să fie ales, iar cei trei tăciuni arzători, Thomas Paine, Samuel Adams și Christopher Gadsden, nu fuseseră aleși. Pe scurt, radicalii nu erau bine reprezentați.
- 3) *Andre Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Editions Montchrestien, Paris, 1938, p. 273.
- 4) *Benoît Jeanneau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, Paris, 1968, p. 61.
- 5) *Claude Klein*, L'actualité constitutionnelle dans les pays de common law et de droit mixte, Revue française de droit constitutionnel, nr. 34/1998, p. 345 și urm.
- 6) *Colecțiune de Legi și Regulamente*, 1945 (1-28 februarie), Imprimeria Centrală, București, 1945, p. 186 și urm.
- 7) *Colecțiune de Legi și Regulamente*, 1945 (1-31 martie), Monitorul Oficial și Imprimeriile statului. Imprimeria Centrală, București, 1945, p. 356 și urm.
- 8) *Colecțiune de Legi și Regulamente*, 1946 (1-31 iulie), Monitorul Oficial și Imprimeriile statului. Imprimeria Centrală, București, 1947, p. 1533 și urm.; (1-31 martie), p. 1537 și urm.
- 9) *Colecțiune de Legi și Regulamente*, 1947 (1 oct.-31 dec.). Monitorul Oficial Imprimeriile statului. Imprimeria Centrală, București, 1948, p. 1489 și urm.
- 10) *Constantin Dissescu*, Drept constituțional, București, 1915, p. 368-369, 416, 421. Vezi mai ales caracterizarea Statutului la p. 368.
- 11) *Constituția României*, republicată, cu renumerotarea articolelor, Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003.
- 12) *Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989* privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a comisiilor teritoriale

- ale Frontului Salvării Naționale, publicat în M. Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989. Potrivit art.10 „Sunt și rămân dizolvate toate structurile de putere ale fostului regim dictatorial”.
- 13) *Decretul-lege nr. 92* din 18 martie 1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României. Publicat în M. Of., nr. 35 din 18 martie 1990. Potrivit art.80 „Adunarea Deputaților și Senatul, în ședință comună, se constituie, de drept, în Adunarea Constituantă pentru adoptarea Constituției României”.
 - 14) *G.W.F.Hegel*, Principiile filosofiei dreptului, Editura Academiei București, 1969, p. 316.
 - 15) *Geneza Constituției României 1991*. Lucrările Adunării Constituante, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998.
 - 16) *Georges Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit., p. 57, 62, 66-67, 73-75, 78-80, 81-85, 97-98, 107-113.
 - 17) *Gérard Conac*, O anterioritate română: controlul constituționalității legilor în România de la începutul secolului XX până în 1938, Revista de Drept Public, nr. 1/2001, p. 1.
 - 18) *Henry Roussillon*, Le Conseil Constitutionnel, Hachete, Paris, 1991.
 - 19) *Hotărârea Adunării Constituante nr. 1* din 11 iulie 1990 privind Regulamentul Adunării Constituante. Publicată în M. Of. nr. 90 din 12 iulie 1990. Prin acest Regulament, în legătură cu Comisia de redactare s-a prevăzut: Comisia de redactare a proiectului Constituției României, va fi formată din deputați, senatori și specialiști în domeniul dreptului constituțional și a altor științe socio-umane, aceștia din urmă neavând vot deliberativ (art. 6); deputații și senatorii aleși în comisie vor asigura, pe cât posibil, configurația politică a celor două Camere (6).
 - 20) *Hotărârea Adunării Constituante nr. 2* din 11 iulie 1990, privind aprobarea componenței nominale a Comisiei de redactare a proiectului Constituției României. Publicată în M. Of., nr. 90 din 12 iulie 1990.
 - 21) *Ioan Ceterchi, Ioan Muraru*, Le pouvoir constituant, colecția „Constitution moderne”, Edition Universitaire, Fribourg, Suisse, 1988, p. 73-97.
 - 22) *Ioan Muraru*, Constituțiile române. Culegere, Tipografia Universității din București, 1980.
 - 23) *Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, Noua Constituție elvețiană, o constituție a mileniului trei, Revista de Drept Public, nr.1/1999.
 - 24) *Islam et droits de l’homme*, coord. *Gérard Conac et Abdelfattah Amor*, Economica, Paris 1994. Potrivit lui Abdelfattah Amor, logica islamului permite formularea a patru reguli:
 - Islamul este religie și guvernământ. Nu există separație între Islam și Stat;
 - Legislația oricărui stat islamic este, în consecință, obligatoriu islamică. Nu trebuie să existe contradicție între legislația „sharaique” și legislația pozitivă.
 - Mecanismele folosite trebuie să permită întâietatea valorilor și normelor islamice asupra tuturor altor valori și norme (p. 13).
 - Șeful oricărui stat islamic este în același timp șeful unei comunități islamice. El este „imam”, conducătorul credincioșilor. El este șeful spiritual și laic. În 1983 la Conferința „Islamul astăzi”, ținută la Islamabad între 10-12 decembrie s-a făcut public un „model de constituție islamică”, elaborat din inițiativa

- consiliului islamic din Europa, de către un grup de savanți. Definind fundamentele puterii și bazele societății, acest model prevede că: a) întreaga putere aparține numai lui Dumnezeu (...) și suveranitatea în întregime aparține legii sale divine; b) legea divină care se prezintă în cartea lui Dumnezeu și tradiția profetului său este izvorul legislației și regula puterii; c) autoritatea este un depozit sfânt la fel ca o responsabilitate, poporul o exercită conform dispozițiilor legii divine (p. 13-14).
- 25) *Istoria Dreptului Românesc*, Editura Academiei R.S.R., vol. II/2, București, 1987, p. 66, unde se arată că Statutul lui Cuza a fost prima constituție a statului național România.
 - 26) *J.M. Beck*, *La Constitution des Etats-Unis*, Librairie Armand Colin, Paris, 1923, p. 23 și urm.
 - 27) *Joseph Barthélemy*, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1928, p. 31, 189.
 - 28) *L. Favoreu, P. Gaia, R. Ghevontian, J-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni*, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2003, p. 195-250.
 - 29) *Lois organiques de la Suède*, *Le Parlement Suédois*, 1989.
 - 30) *Marcel Prélôt, Jean Boulois*, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit., p. 55, 225 și urm.
 - 31) *Maurice Duverger*, *Constitutions et documents politiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986.
 - 32) *Maurice Duverger*, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1975 care descrie astfel adoptarea Constituției americane: sub impulsul lui Washington, o Convenție s-a reunit la Philadelphia, în 1787. Ea a votat fără entuziasm, la 17 septembrie, prin 39 de voturi din 55 de delegați (13 s-au retras, 3 s-au abținut) Constituția actuală a SUA. A fost greu ratificată de cele 13 state. Pentru obținerea voturilor lor a fost necesar să se promită modificări care au fost votate în 1791 (p. 320).
 - 33) *Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Elena Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu*, *Interpretarea Constituției – doctrină și practică*, Editura Lumina Lex, București, 2002.
 - 34) *Mircea Lepădătescu*, *Teoria generală a controlului constituționalității legilor*, Editura Didactică și Pedagogică, București 1974, p. 28, 32-35, 42, 143-147, 158-164, 435-447.
 - 35) *Paul Negulescu*, *Curs de drept constituțional român*, București, 1927, p. 117, 209, 214, 480.
 - 36) *Pierre Pactet*, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 2003, p. 65-84.
 - 37) *Elena Simina Tănăsescu, Nicolae Pavel*, *Actele constituționale ale Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, Editura ALL Beck, București, 2003.
 - 38) *Elena Simina Tănăsescu, Nicolae Pavel*, *Constituția Statelor Unite ale Americii*, Editura ALL Beck, București, 2002.
 - 39) *Tudor Drăganu*, *Drept constituțional și instituții politice*, Partea a II-a, Cluj-Napoca, 1992, p. 150 și urm. Potrivit acestui autor, pe criteriul timpului s-ar identifica trei feluri de control.
 - 40) *Tudor Drăganu*, *Drept constituțional*, op. cit., p. 47-48, 54, 81, 90-91.

- 41) *Victor Dan Zlătescu, Irina Moroianu Zlătescu*, Le droit roumain dans le grand système romano-germanique, *Revue internationale de droit comparé* nr. 4/1991, Paris. Se explică invocarea în perioada de tranziție a dispozițiilor Constituției din 1965 privind drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor (p. 831).
- 42) *Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, *Constituția României, revizuită, comentarii și explicații*, All Beck, 2004.

Capitolul IV

Cetățenia română

203 Pentru a putea fi exercitată, puterea de stat necesită două elemente indispensabile: o populație, care să îi fixeze limitele personale (subiective) și un teritoriu, care să îi fixeze limitele spațiale (obiective). Așa cum am arătat anterior, aceste trei elemente însumate conduc la o definiție în sens larg a statului. Conceptul de populație este analizat în cadrul dreptului constituțional prin prisma noțiunii de cetățenie și a celei de drepturi și libertăți fundamentale.

Persoanele fizice care formează populația unui stat pot avea sau nu calitatea de cetățeni.

Cetățenia interesează nu numai dreptul constituțional, ci în egală măsură și dreptul internațional (public și în mod deosebit cel privat), dreptul familiei etc., fiind prin excelență o noțiune **interdisciplinară**. Constituția și legile conferă cetățenilor toate drepturile (inclusiv cele politice), în timp ce persoanelor care nu au această calitate nu le conferă decât o parte din aceste drepturi. Străinii și persoanele fără cetățenie nu se pot bucura de toate drepturile politice, deoarece numai cetățenii exercită puterea la nivel statal, prin urmare numai ei pot participa la guvernarea societății din care fac parte și de destinele căreia sunt legați. Totodată, numai cetățenilor le incumbă anumite obligații, cum ar fi obligația de apărare a patriei sau cea de fidelitate față de țară.

Urmează să analizăm noțiunea de cetățenie, natura sa juridică, precum și regimul său juridic (dobândirea și pierderea cetățeniei române) exclusiv din perspectiva dreptului constituțional, urmând ca unele elemente, ce țin mai ales de efectele juridice pe care le produce cetățenia, să fie detaliate în cadrul altor discipline de studiu.

Secțiunea I. Noțiunea de cetățenie

§1. Sensurile noțiunii de cetățenie

204 Noțiunea de cetățenie poate fi utilizată în două sensuri: unul eminent juridic și unul politic, de exemplu, atunci când este privită ca o apartenență a unui individ la o colectivitate umană (națiune, popor) organizată în stat. Deși pentru știința dreptului constituțional interesează, în primul rând, sensul

ei juridic, analiza cetățeniei trebuie totuși făcută pornindu-se de la legătura indisolubilă ce există între aspectele sale politice și cele juridice.

Noțiunea de cetățenie are în știința dreptului constituțional două accepțiuni. În primul rând, noțiunea de cetățenie este utilizată pentru a desemna o **instituție juridică**, adică o grupare de norme juridice cu un obiect comun de reglementare. Dar, noțiunea de cetățenie este folosită și pentru a caracteriza **condiția (starea) juridică** ce se creează acelor persoane care au calitatea de cetățean. În această a doua accepțiune, cetățenia se axează în jurul ideii de subiect de drept și numai aici se vorbește de cetățenia unei persoane, dobândirea și pierderea cetățeniei. Această accepțiune ne interesează în mod deosebit, ea constituind obiectul controverselor din literatura juridică.

În literatura juridică cetățenia a fost concepută ca o „legătură între individ și stat” sau ca o „legătură politică și juridică”, o „apartenență juridică” sau o calitate a persoanei. Analiza opiniilor exprimate în doctrina juridică chiar mai veche, prezintă un anumit interes teoretic în stabilirea conceptului de cetățenie. 205

Într-o opinie, cetățenia era privită ca legătura care unește un individ, un grup sau anumite bunuri cu un stat anumit. Această opinie este caracteristică unor autori care considerau că raporturile juridice se pot stabili și între persoane și bunuri, nu numai între persoane. Teza era principial greșită, neștiințifică, întrucât raporturile juridice se pot stabili numai între oameni, uneori ele încheindu-se cu privire la bunuri. Niciodată raporturile juridice nu pot lua naștere între oameni și bunuri.

Într-o altă opinie, se pleacă la definirea cetățeniei de la teza conform căreia statul ar fi suma celor trei elemente: teritoriu, populație și suveranitate. Între părerile acestor autori nu există decât deosebiri de nuanță, în esență, ei definind cetățenia ca o legătură politică sau juridică sau ca o calitate a persoanei, în virtutea căreia persoana face parte din populație, care ar fi unul din elementele constitutive ale statului.

O definiție considerată corectă privește cetățenia ca fiind **legătura politică și juridică permanentă** dintre o persoană fizică și un anumit stat. Această legătură se exprimă prin totalitatea drepturilor și obligațiilor reciproce dintre o persoană și statul al cărui cetățean este; în plus, aceasta este o legătură juridică specială, reflectată și pe plan extern, păstrată și prelungită oriunde s-ar găsi persoana, în statul său de origine, în alt stat, pe mare, în cer sau în cosmos.

§2. Definiția cetățeniei române

Pentru a defini cetățenia română trebuie să pornim de la faptul că cetățenia are un conținut și o finalitate care se corelează cu realități economice, sociale și culturale concrete, dintr-o societate dată. Vom remarca astfel că titlul de 206

cetățean dovedește apartenența cetățeanului la statul român, stat în care suveranitatea națională aparține poporului. Cetățenii români se bucură de drepturi și libertăți democratice, drepturi care nu sunt numai proclamate, ci și garantate în exercitarea lor efectivă. Beneficiari ai drepturilor și libertăților cetățenii români sunt în același timp și titularii unor îndatoriri. Titlul de cetățean român impune devotament și fidelitate față de patrie, slujirea intereselor poporului precum și îndeplinirea cu bună-credință a obligațiilor înscrise în Constituție și legile țării. Egali în drepturi și îndatoriri, cetățenii români sunt răspunzători deopotrivă pentru dezvoltarea economică și socială a țării, pentru apărarea suveranității și independenței naționale.

În definirea cetățeniei române trebuie să plecăm de la faptul că ea reprezintă expresia relațiilor social-economice, politice și juridice, dintre persoanele fizice și statul român. Privită astfel, apare deosebit de limpede ideea că cetățenia română nu este o simplă legătură politică sau juridică între individ și colectivitatea politiceste organizată, ci este o **integrare angajată** în sânul acestei colectivități. Totodată, vom remarca faptul că numai persoanele fizice au cetățenie. În nici un caz persoanele juridice sau bunurile nu au cetățenie, în sensul pe care-l dăm noi acestei categorii juridice.

Astfel, cetățenia română trebuie considerată ca **acea calitate a persoanei fizice ce exprimă relațiile permanente social-economice, politice și juridice dintre persoana fizică și stat, dovedind apartenența sa la statul român și atribuind persoanei fizice posibilitatea de a fi titularul tuturor drepturilor și îndatoririlor prevăzute de Constituția și de legile României.**

§3. Precizări terminologice

207 În fine, pentru explicarea conceptului de cetățenie se impun câteva precizări privind terminologia întrebuințată. Astăzi, cele mai multe constituții și legi folosesc termenul cetățenie pentru a desemna această relație de apartenență.

Inițial cetățenia a fost desemnată prin termenul **naționalitate**, termen pe care îl mai întâlnim și astăzi, de exemplu, în Constituția Franței în art. 34. Dacă rememorăm câteva reglementări juridice din România vom putea observa că în anul 1877 s-a adoptat legea pentru acordarea **cetățeniei române** ofițerilor de origine română care au servit în armată străină (M. Of. nr. 117 din 26 mai 1877); în anul 1924 s-a adoptat legea privitoare la dobândirea și pierderea **naționalității române** (M. Of. nr. 41 din 24 februarie 1924), urmată de două regulamente, unul privitor la constatarea **naționalității române** și altul privitor la dobândirea **naționalității române** prin naturalizare și la redobândirea acestei **naționalități**; în anul 1939 s-a adoptat legea privitoare la dobândirea și pierderea **naționalității române** (M. Of. nr. 16 din 19 ianuarie 1939); începând cu anii 1948 legile s-au referit la **cetățenia română** (Decretul nr. 125/1948, Decretul nr. 33/1952, Legea nr. 24/1971, Legea nr. 21/1991).

Renunțarea, în timp, la termenul naționalitate poate fi explicată prin aceea că naționalitatea este o categorie politică, ea indică apartenența la o națiune. Pentru a se evita confuziile și mai ales speculațiile posibile, din punct de vedere juridic s-a preferat cuvântul cetățenie, el exprimând un anumit statut **juridic** al omului. Aceste explicații prezintă interes pentru cel care dorind să rezolve probleme juridice privind apartenența juridică a unei persoane la un anumit stat, trebuie să identifice conținutul reglementărilor juridice ale timpului la care se referă. Pentru că, și nu spunem o noutate, chiar terminologia juridică a cunoscut și cunoaște o evoluție a sensurilor sale.

Secțiunea a II-a. Natura juridică a cetățeniei

Una din cele mai controversate probleme privitoare la cetățenie este natura **juridică** a acesteia. Așa cum am remarcat, cetățenia este definită, de obicei, fie ca o „legătură între individ și stat”, fie ca o „legătură politică între individ și stat”, fie ca o „legătură politică și juridică”, fie ca o „legătură juridică”, ca o „apartenență juridică” sau ca o „calitate” a persoanei. Sunt exprimate în aceste formulări opiniile diferite privind încadrarea cetățeniei în una din categoriile juridice. Fără a examina în detaliu toate aceste opinii, vom arăta totuși că cetățenia a fost considerată în decursul timpului un statut personal; un contract tacit sinalagmatic; un act unilateral de putere publică; o situație juridică; un raport contractual; un raport juridic (după unii de supușenie); o parte a stării civile a persoanei etc. **208**

Considerăm că în stabilirea naturii juridice a cetățeniei trebuie să se plece de la categoria de subiect al raporturilor juridice. Deși plecăm de la această idee, nu putem împărtăși părerea că cetățenia este o situație juridică a persoanei, mai ales pentru că noțiunea „situație juridică” nu ni se pare suficient determinată. **209**

În această ordine de idei, plecând de la categoria juridică „subiect de drept”, considerăm că cetățenia este un element, o **parte componentă a capacității juridice**. Față de această situație, este necesar să dăm unele explicații privitoare la capacitatea juridică, deoarece ni s-ar putea replica faptul că, fiind un element, o parte a capacității juridice, cetățenia ar apărea ca o posibilitate abstractă, iar pe de altă parte că în nici un caz cetățenia nu poate fi o posibilitate abstractă. Cei care consideră capacitatea juridică ca o prerogativă abstractă iau ca punct de plecare capacitatea de folosință din dreptul civil – și, fie spus, nici aici nu poate fi vorba de un asemenea lucru – fără a privi și analiza capacitatea juridică, așa cum se prezintă ea în celelalte ramuri ale dreptului. În general, în literatura juridică, noțiunile de subiect de drept și de capacitate au fost expuse ținându-se seama în primul rând de raporturile de drept civil și nu de variatele domenii ale raporturilor juridice.

Față de această situație, urmează a folosi numai rezultatele acelor cercetări științifice care au cuprins în aria lor întreaga complexitate a acestor probleme. De la început trebuie să stabilim că prin subiecte ale raporturilor juridice sau subiecte de drept se înțeleg participanții la raporturile juridice care au calitatea de a fi titulari ai drepturilor și obligațiilor ce formează conținutul raportului juridic. Ca subiecte ale raporturilor juridice sunt persoanele fizice și colective de persoane fizice. Persoanele fizice apar ca subiecte ale raporturilor juridice în calitate de cetățeni, de străini sau de apatrizi. Se remarcă însă, pe bună dreptate, că în anumite raporturi juridice, străinii sau apatrizii nu pot fi subiecte de drept. Explicația constă în faptul că străinii sau apatrizii nu pot fi titulari ai unor drepturi și obligații, fiindcă lor le lipsește o parte din ceea ce permite manifestarea ca un autentic subiect în toate raporturile juridice, anume o parte din capacitatea juridică. Ni s-ar putea pune, pe bună dreptate, o altă întrebare: străinii sau apatrizii nu au capacitate juridică? Pentru aceasta, însă, este necesar să facem unele precizări privind capacitatea juridică și legătura ei cu subiectele de drept.

210 Capacitatea juridică nu este altceva decât posibilitatea de a fi subiect de drept și de avea anumite drepturi și obligații. Determinată de lege, capacitatea juridică poate să se deosebească de la o ramură de drept la alta. În unele ramuri de drept, capacitatea juridică a persoanelor fizice se divide în capacitate de folosință și capacitate de exercițiu. În dreptul constituțional nu putem vorbi însă de o diviziune a capacității, deoarece dacă distincția între capacitatea de folosință și cea de exercițiu are o mare importanță în dreptul civil, ea este lipsită de însemnătate practică și teoretică în acele ramuri ale dreptului în care capacitatea de exercițiu a cetățeanului se naște odată cu capacitatea de folosință și în aceleași condiții cu ea.

Altfel spus, se poate divide capacitatea juridică în capacitate de exercițiu și capacitate de folosință numai în acele ramuri de drept unde drepturile pot aparține unui titular fără să necesite în același timp și exercițiul lor de către același titular. În cazul acelor drepturi care presupun neapărat și exercitarea lor de către titular, ca de exemplu în cazul drepturilor politice, împărțirea capacității în capacitate de folosință și exercițiu nu mai este posibilă.

Capacitatea juridică este deci condiția necesară, premisa pentru a putea deveni subiect al raportului juridic și pentru a-și asuma în cadrul raportului juridic drepturile subiective și obligațiile corespunzătoare. Capacitatea juridică este însă o categorie social-istorică. Ea a cunoscut și cunoaște schimbări de conținut, în funcție de orânduirile social-economice, de transformările mai importante survenite. Conținutul capacității juridice, mai bine zis elementele ce o compun, determină sfera subiectelor raporturilor juridice. Astfel, sunt subiecte ale raporturilor juridice cei cărora legea le recunoaște capacitatea de a fi subiecte de drepturi și obligații în anumite domenii de raporturi juridice.

Deci guvernanții stabilesc, în funcție de interesele lor și prefacerile social-politice ale unei societăți care sunt elementele din care se alcătuiește

capacitatea juridică, stabilind astfel dacă un individ sau un grup de indivizi pot sau nu să fie subiecte ale unor raporturi juridice. Un scurt excurs istoric ne arată că sclavii nu erau subiecte ale raporturilor juridice, ci erau obiecte ale acestora (bunuri). Ei nu aveau capacitatea de a fi subiecte ale raporturilor juridice deoarece lor nu le era recunoscută calitatea de persoană (de om), care este unul din elementele fundamentale ale capacității juridice. Deci un prim element al capacității juridice este **calitatea de persoană fizică** (sau juridică, dacă ne referim la colective), fiindcă altfel am putea ajunge la concluzia că și bunurile ar putea fi subiecte ale raporturilor juridice.

În cazul anumitor categorii de raporturi juridice legile au restrâns însă capacitatea juridică pentru străini sau apatrizi, dând o capacitate juridică deplină numai cetățenilor. Astfel, apare un al doilea element al capacității juridice și anume **cetățenia**. Căci (și cu aceasta răspundem la una din întrebările puse anterior) capacitatea juridică în dreptul constituțional este deplină în cazul cetățenilor și este restrânsă în cazul străinilor și apatrizilor. Trebuie însă imediat să adăugăm că împărțirea în capacitate juridică deplină și capacitate de exercițiu restrânsă nu trebuie să fie confundată cu împărțirea în capacitate de exercițiu deplină și restrânsă, întâlnită în unele ramuri ale dreptului, precum în dreptul civil. Căci, dacă în aceste situații, împărțirea se face ținând cont de faptul dacă subiectul raportului juridic are sau nu nevoie de încuviințarea prealabilă a părinților sau tutorelui, cerută de lege pentru ocrotirea intereselor sale, împărțirea în capacitate juridică deplină și capacitate juridică restrânsă, despre care vorbim noi se referă la posibilitatea persoanei fizice de a fi subiect al tuturor raporturilor juridice (posibilitate generală, desigur, dar reală) sau numai a unora, atunci când nu este cetățean. Persoana fizică cetățean poate fi subiect al tuturor raporturilor juridice.

Fiecare cetățean este în drept un subiect unitar, dar aptitudinea sa de a fi **211** subiect de drept poate îmbrăca aspecte diferite în funcție de caracterul raporturilor juridice în care poate figura ca parte. Legea recunoaște pe fiecare cetățean al statului ca subiect de drept, dar aceasta nu înseamnă că îi recunoaște capacitatea de a fi titular de drepturi și obligații în orice domeniu al raporturilor juridice, independent de caracterul acestor raporturi și de condițiile care trebuie întrunite pentru a recunoaște cetățeanului capacitatea de a fi titular de drepturi și obligații într-un anumit domeniu al raporturilor juridice. De aceea, când am definit cetățenia română ca o calitate a persoanei, am plecat de la ideea că ea este o calitate a persoanei numai în măsura în care considerăm această calitate ca un element constitutiv al capacității juridice, așa cum este și calitatea de persoană fizică. În această ordine de idei, noi socotim deci că **cetățenia este un element al capacității juridice**, dar al capacității juridice cerute subiectelor raporturilor juridice de drept constituțional.

Secțiunea a III-a. Regimul juridic al cetățeniei române

212 Normele juridice prin care se reglementează cetățenia sunt norme ale dreptului constituțional, ele formând o instituție specifică a acestei ramuri de drept. Așa cum am precizat anterior, norme juridice privitoare la cetățenie se regăsesc și în alte ramuri de drept, dar principalele coordonate juridice ale instituției cetățeniei aparțin dreptului constituțional, alte reglementări referindu-se în special la efectele juridice pe care cetățenia le poate avea cu privire la statutul juridic al persoanei.

Prin urmare, în sistemul normativ român, izvoarele juridice ale instituției cetățeniei sunt Constituția (art. 5), izvorul principal al dreptului constituțional și Legea cetățeniei române. Desigur, la aceste reglementări trebuie adăugate și cele cuprinse în Legea nr. 396/2002 privind ratificarea Convenției europene asupra cetățeniei, adoptată la Strasbourg la 6 noiembrie 1997. Prin această ratificare, potrivit art. 11 din Constituție, Convenția face parte din dreptul intern.

O observație generală se impune: toate legile care au reglementat cetățenia română au pornit de la ideea că cetățenia este expresia relațiilor social-economice, politice și juridice dintre persoanele fizice și statul român, constituind un atribut de onoare, de responsabilitate civică. Așa cum arătam și cu ocazia explicării noțiunii de cetățenie, legea pleacă de la realitatea că cetățenia română înseamnă apartenența persoanei fizice la patria română, că ea implică pentru cetățean atât drepturi cât și obligații. Ca urmare, din normele juridice referitoare la cetățenia română pot fi degajate o serie de dispoziții cu caracter de generalitate, ce se constituie în veritabile principii ale instituției juridice care este cetățenia română. Legea organică cuprinde însă și reglementări detaliate cu privire la modurile de dobândire și de pierdere ale cetățeniei române, precizând totodată și condițiile și procedura prin care acestea se realizează.

§1. Principiile cetățeniei române

213 Analiza sistematică a normelor juridice care formează instituția juridică a cetățeniei române, permite formularea unor principii care stau la baza acestei instituții juridice.

1. Numai cetățenii români sunt **titularii tuturor drepturilor** prevăzute de Constituție și legi. În această privință se impune încă de la început să observăm că, de regulă, acesta nu este considerat un principiu în lucrările de specialitate, dar problema, ca atare, prezentând o deosebită importanță teoretică și practică, este totuși analizată, deși distinct de principiile cetățeniei. Cu toate acestea, această regulă se impune ca o regulă de bază a cetățeniei române, ea străbătând întreaga legislație în domeniu. Cât privește formularea ce am dat-o

acestui principiu, ea ni se pare a fi potrivită deoarece sugerează că persoanele care nu au calitatea de cetățeni români nu se pot bucura, în condițiile legii, decât de o parte din drepturile și îndatoririle prevăzute de constituția și legile țării noastre.

În această ordine de idei trebuie să arătăm că din drepturile înscrise în constituție și legile țării unele pot fi exercitate numai de cetățeni, străinii sau apatrizii neavând acces la ele. Există deci o diferență între sfera drepturilor pe care le pot exercita cetățenii români și sfera drepturilor pe care le pot exercita persoanele care nu au această calitate, dar locuiesc pe teritoriul statului nostru. Aceste drepturi, care nu pot fi exercitate și de străini sau apatrizi sunt atât drepturi fundamentale cât și drepturi subiective obișnuite. În grupa acestor drepturi sunt incluse:

- a) Dreptul de vot (articolul 36) și dreptul de a fi ales (articolul 37) în organele reprezentative naționale. Aceste drepturi, fiind prin excelență drepturi politice, prin care se exprimă și se exercită puterea statală, aparțin în exclusivitate numai cetățenilor români. Revizuirea Constituției din 2003 a făcut posibilă exercitarea drepturilor de a alege și a fi ales și pentru cetățenii Uniunii Europene care îndeplinesc condițiile legale după aderarea României la Uniunea Europeană [articolul 16 alineatul (3)], dar numai în cadrul alegerilor locale, alegeri prin care nu se exprimă suveranitatea de stat. Prin urmare, aceste drepturi politice acordate cetățenilor europeni nu afectează în nici un fel principiile generale ale cetățeniei române. De asemenea, Constituția revizuită a acordat cetățenilor români și dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul european, instituție reprezentativă a Uniunii Europene, cu un rol din ce în ce mai important în cadrul procesului decizional specific acestei organizații, dar prin care nu se exercită nici o putere de stat, ci, cel mult, se realizează în comun, la nivel suprastatal, anumite competențe specifice suveranității statelor membre. Aceste noi drepturi de natură politică ce vor putea fi exercitate în mod efectiv de cetățenii români numai după aderarea României la Uniunea Europeană ar putea fi subsumate aceluși drept constituțional comunitar *in statu nascendi*, menționat anterior.
- b) Dreptul de a domicilia pe teritoriul României și a se deplasa nestânjenit pe acest teritoriu. Cetățenii străini și apatrizii își pot stabili reședința sau domiciliul pe teritoriul statului român și pot circula pe acest teritoriu numai în condițiile particulare stabilite de legiuitor prin legea străinilor sau prin reglementarea liberei circulații pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene.
- c) Dreptul de a fi proprietar de terenuri în România. Trebuie precizat însă că această regulă a cunoscut o modificare substanțială în anul 2003. Spre deosebire de anterioara redactare a legii fundamentale, conform căreia cetățenii străini și apatrizii nu puteau dobândi dreptul de pro-

- prietate asupra terenurilor, art. 44 alin. (2) din Constituția revizuită precizează că cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute de o lege organică, precum și pe calea moștenirii legale;
- d) Dreptul de a fi angajat în orice funcție sau demnitate publică pentru care îndeplinește condițiile cerute de legile țării. Trebuie arătat că, pentru anumite funcții, legile cer în mod expres ca persoana să aibă calitatea de cetățean român (de exemplu, pentru ocuparea funcției de judecător). Spre deosebire de anterioara redactare a legii fundamentale în această materie, pentru angajarea în funcțiile și demnitățile publice nu mai este necesară în exclusivitate cetățenia română, ci este admisă și dubla cetățenie. În plus, statul român garantează egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea funcțiilor și demnităților publice;
- e) Dreptul de a nu fi extrădat sau expulzat din România. Cetățeanul român nu poate fi extrădat la cererea unui stat străin în vederea urmăririi sau judecării într-o cauză penală ori în vederea executării pedepsei. De asemenea, el nu poate fi expulzat din România. Tradițional, extrădarea este instituția juridică ce permite unui stat să ceară altui stat să îi predea autorii unor infracțiuni săvârșite pe teritoriul său sau având efecte juridice și pe teritoriul său în vederea urmăririi sau judecării penale ori executării unei pedepse; expulzarea constituie o măsură de siguranță prin care se ocrotește ordinea de drept, din considerente de ordin politic, economic sau chiar juridic. Tot în mod tradițional, statele nu acceptă extrădarea sau expulzarea propriilor cetățeni, față de care au obligații speciale de protecție, inclusiv la nivel juridic. Ca o derogare de la acest principiu, în istoria cooperării penale internaționale se citează cazul SUA și al Marii Britanii care au acceptat extrădarea reciprocă a propriilor cetățeni datorită relațiilor speciale existente între cele două state. Recent, în contextul integrării europene, între statele membre ale Uniunii Europene cooperarea în materie judiciară a atins un grad destul de mare de uniformizare, astfel încât sistemele lor judecătorești dispun de un instrument comun de realizare a politicii penale comune europene, anume mandatul european de arestare. În vederea aducerii la îndeplinire a unui astfel de mandat și prin excepție de la regula generală, între statele membre ale Uniunii Europene și numai între ele, pe bază de reciprocitate, este posibilă extrădarea cetățenilor europeni. Aceasta înseamnă că cetățeni proprii ai unui stat membru ai Uniunii Europene pot fi extrădați în alt stat membru dacă au săvârșit fapte penale de natură a determina emiterea unui mandat european de arestare, însă în condițiile prevăzute de legislația națională. În vederea aderării României la Uniunea Europeană, art. 19 alin. (2) din Constitu-

ția României revizuită în 2003 dispune că și cetățenii români vor putea fi extrădați în baza convențiilor internaționale la care România este parte, numai pe bază de reciprocitate și în condiții care urmează a fi precizate printr-o lege;

- f) Dreptul de a fi protejat diplomatic, atunci când se află în străinătate. Cetățenia română implică pentru statul român obligația de a-și proteja cetățenii atunci când aceștia, aflându-se în afara granițelor, au nevoie de asemenea ajutor împotriva încălcării drepturilor lor.

2. Numai cetățenii sunt ținuti a îndeplini **toate obligațiile** stabilite prin Constituție și legile țării.

Reținând aceleași remarci pe care le-am făcut la primul principiu, vom arăta că cetățeanul român, titular de drepturi și libertăți, este în același timp obligat să îndeplinească și îndatoririle prevăzute de Constituția și legile țării. Aceasta cu atât mai mult cu cât cetățenia română presupune responsabilitate civică. Conform acestui principiu, unele obligații prevăzute de Constituție și legi aparțin în exclusivitate cetățenilor români, căci numai ei pot fi titularii tuturor drepturilor și obligațiilor. Persoanele care nu au această calitate nu sunt ținute a îndeplini anumite îndatoriri, ce revin numai cetățenilor români, singurii răspunzători pentru dezvoltarea economică și socială a României, pentru apărarea independenței, suveranității și integrității sale. Aceste obligații sunt fidelitatea față de țară și îndatorirea de apărare a patriei.

3. Cetățenii români sunt **egali în drepturi și îndatoriri**, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, de avere sau origine socială și indiferent de modul în care au dobândit cetățenia. Așa cum am mai arătat, ideea egalității de șanse între cetățeni a fost întărită în ceea ce privește accesul la funcțiile și demnitățile publice prin adăugarea la art. 16 alin. (3) din Constituția revizuită a garantării de către stat a **egalității în drepturi dintre femei și bărbați**.

4. Cetățenia este în exclusivitate o **chestiune de stat**. Acest principiu se desprinde cu deosebită claritate din dispozițiile constituționale și legale conform cărora stabilirea drepturilor și îndatoririlor cetățenilor români, a modurilor de dobândire și de pierdere a cetățeniei române, constituie un atribut exclusiv al statului.

5. **Căsătoria** nu produce nici un efect juridic asupra cetățeniei soților. Acest principiu se desprinde din dispozițiile exprese ale Legii cetățeniei române conform cărora încheierea căsătoriei între un cetățean român și un străin nu produce nici un efect asupra cetățeniei soțului care a dobândit cetățenia română în timpul căsătoriei. Invers, nici **schimbarea cetățeniei** unuia din soți nu produce efecte juridice asupra cetățeniei române a celuilalt soț.

§2. Modurile de dobândire a cetățeniei române

214 În general, în lume, dobândirea cetățeniei se poate realiza în conformitate cu două principii: *ius sanguinis* (dreptul sângelui) și *ius soli* sau *ius loci* (dreptul locului, adică al teritoriului pe care s-a născut o persoană). Aceste două moduri de dobândire a cetățeniei, denumite și origine, sunt aplicate de diferite state fie separat, fie combinate. Alegerea unuia sau altuia din aceste două **moduri origine** de dobândire a cetățeniei se datorează intereselor concrete pe care le are fiecare stat sau popor în parte. Conform principiului *ius sanguinis*, copilul devine cetățeanul unui stat dacă se naște din părinți care, amândoi sau numai unul, au cetățenia statului respectiv. Conform principiului *ius loci*, copilul devine cetățeanul unui stat dacă se naște pe teritoriul statului respectiv. Când privește acest sistem, se consideră că ar avea serioase neajunsuri, întrucât, atunci când părinții nu au cetățenia statului unde s-a născut copilul, este puțin probabil ca acesta să dorească într-adevăr să rămână cetățean al statului respectiv, el fiind atașat prin familia sa unui alt stat.

În dreptul român a fost adoptat ca mod originar de dobândire a cetățeniei principiul *ius sanguinis*, el fiind expresia legăturii dintre părinți și copii, a continuității neîntrerupte pe pământul strămoșesc a generațiilor care au luptat pentru împlinirea idealurilor de libertate socială și națională.

215 Alături de acest mod originar, Legea cetățeniei române stabilește și **patru moduri derivate** de dobândire a cetățeniei române, care să înlesnească persoanelor ce nu s-au născut din părinți cetățeni români să se integreze în societatea românească, dacă cer acest lucru și dacă li se autorizează. Prin modificarea destul de neinspirată a legii organice a cetățeniei române realizată în anul 1999, în art. 4 al Legii cetățeniei române sunt nominalizate doar trei moduri. Când privește repatrierea ea este totuși nominalizată în lege la art. 10 (vezi legea republicată), având și un regim juridic specific [vezi art. 19 și 36 alin. (2) din legea republicată].

2.1. Dobândirea cetățeniei române prin naștere

216 Făcând aplicația principiului *ius sanguinis*, Legea cetățeniei române stabilește că este cetățean român copilul care se naște din părinți cetățeni români. De asemenea, este cetățean român copilul născut dintr-un părinte cetățean român și un părinte străin sau fără cetățenie. În toate aceste cazuri, teritoriul pe care s-a născut sau unde domiciliază unul sau ambii părinți, nu influențează, în nici un fel, cetățenia copilului.

2.2. Dobândirea cetățeniei române prin repatriere

217 Un alt mod de dobândire a cetățeniei române, expres prevăzut de lege în varianta sa inițială, dar care este înscris în lege în alt context, în urma modi-

ficării din 1999 (vezi Legea nr. 192/1999 pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991, publicată în M. Of. nr. 611/14.12.1999) este repatrierea. Deși această modalitate nu mai este enumerată în art. 4 al legii, o regăsim la art. 10, unde se face vorbire despre ea ca despre o variantă a dobândirii cetățeniei la cerere, ce beneficiază de unele reguli proprii (vezi, în special, art. 19 și 36 din legea republicată).

Regimul său juridic a rămas însă **neschimbat** de această modificare a textelor legale. Astfel, persoana care a pierdut cetățenia română o redobândește ca efect al repatrierii. Includerea în lege a acestui mod de dobândire a cetățeniei române a răspuns necesității de a se da o reglementare corespunzătoare situațiilor în care persoanele care au fost cetățeni români au pierdut cetățenia română ca urmare a stabilirii lor în străinătate, dar doresc să se reintegreze în societatea românească. În cazul repatrierii este vorba de persoane care sunt legate de poporul român și care, din diferite motive, au întrerupt pentru anumite perioade de timp contactul lor cu societatea românească. Așa se explică de ce legea consideră repatrierea ca un mod de dobândire a cetățeniei române. Întrucât repatrierea unei persoane ridică, cum este și firesc, o serie de probleme privind familia acesteia, legea reglementează și situațiile posibile.

Plecând de la principiul că dobândirea cetățeniei române de către unul din soți nu are nici o consecință asupra cetățeniei celuilalt soț, se stabilește că soțul cetățean străin poate cere dobândirea cetățeniei române în condițiile legii.

Cât privește copilul minor al repatriatului, legea prevede că părinții hotărăsc pentru copiii lor minori cu privire la cetățenie și că minorul care a împlinit vârsta de 14 ani trebuie să-și exprime separat consimțământul. Dacă părinții nu cad de acord, va decide tribunalul de la domiciliul minorului, ținând cont de interesele acestuia.

În ceea ce privește **procedura**, cererile de dobândire a cetățeniei pe calea repatrierii se depun la Ministerul Justiției, iar aprobarea lor revine ministrului justiției prin ordin, la propunerea Comisiei pentru cetățenie.

2.3. Dobândirea cetățeniei române prin adopție

Un alt mod de dobândire a cetățeniei române este adopția. Așa cum stabilește legea, cetățenia română se dobândește de către copilul cetățean străin sau fără cetățenie, prin adopție, dacă adoptatorii sunt cetățeni români sau, atunci când adopția se face de o singură persoană, dacă aceasta este cetățean român, iar în toate cazurile, cel adoptat nu a împlinit 18 ani. În cazul în care dintre cei doi adoptatori, numai unul este cetățean român, cetățenia va fi hotărâtă, de comun acord, de către ei, iar în caz de dezacord va decide instanța de judecată în funcție de interesul adoptatului.

Soluția Legii cetățeniei române s-a impus datorită faptului că adopția făcându-se întotdeauna numai în interesul adoptatului, urmărește integrarea deplină a acestuia în noua sa familie. Desigur, și copilul străin adoptat de cetățeni români trebuie să se integreze în noua sa familie. În cazul în care el nu ar dobândi și cetățenia română odată cu adopția, întotdeauna ar trăi cu sentimentul că este încă tratat ca un străin, ceea ce i-ar crea unele complexe de inferioritate sau de instabilitate în noua sa familie. Desigur, copilului care a împlinit vârsta de 14 ani i se cere consimțământul.

221 S-ar părea că deși cetățenia este incontestabil o problemă de stat, ea ar înceta să mai aibă acest caracter în cazul dobândirii prin adopție, deoarece adopția se face de către persoane fizice, prin acordul lor de voință. Trebuie să adăugăm însă că cetățenia și în această situație rămâne o problemă de stat deoarece adopția unui străin de către părinți cetățeni români nu se poate face decât cu încuviințarea unei autorități statale. Desigur problemele referitoare la adopție vor fi detaliat explicate la disciplina de studiu dreptul familiei.

222 Pentru reținerea clară a **terminologiei** în acest domeniu este necesar să precizăm că prin Legea nr. 11 din 31 iulie 1990 privind încuviințarea înfierii (Monitorul Oficial nr. 95 din 1 august 1990) se stabilește că înfierea este de competența instanțelor judecătorești. Legea nr. 48 din 16 iulie 1991 pentru completarea și modificarea unor dispoziții legale privind înfierea (Monitorul Oficial nr. 147 din 17 iulie 1991) înființează Comitetul Român pentru Adopții, căruia îi stabilește și atribuțiile. Ca urmare, Legea nr. 11/1990 este republicată în 1991 sub denumirea de Legea nr. 11/1990 privind încuviințarea adopției (Monitorul Oficial nr. 159 din 26 iulie 1991). Potrivit art. 1 (republicat) încuviințarea adopției este de competența instanțelor judecătorești. În final, prin Legea nr. 192/1999 se realizează unificarea terminologiei în sensul că termenii înfiere, înfiat, înfiator, precum și sintagmele Notariatul de Stat al Municipiului București și buletin de identitate se înlocuiesc cu cei de adopție, adoptat, adoptator și, respectiv, notarul public și buletin sau carte de identitate, după caz.

2.4. Dobândirea (acordarea) cetățeniei române la cerere

223 Cel de-al patrulea mod de dobândire a cetățeniei române este acordarea la cerere. Acest mod de dobândire a cetățeniei privește pe cetățenii străini sau persoanele fără cetățenie care își manifestă dorința de a se integra în societatea românească. Față de situația că prin această procedură se urmărește integrarea în societatea românească a unor cetățeni străini sau a unor persoane fără cetățenie, legea reglementează pe larg condițiile pe care trebuie să le îndeplinească cei ce solicită cetățenia română, procedura de urmat, organul competent a adopta cererea, precum și natura actului prin care se acordă cetățenia română.

Astfel, persoana care solicită acordarea cetățeniei române trebuie să îndeplinească următoarele **condiții**:

- a) S-a născut și domiciliază la data cererii pe teritoriul României ori deși nu s-a născut pe acest teritoriu, locuiește în mod legal, continuu și statornic pe teritoriul statului român de cel puțin 8 ani sau de cel puțin 5 ani în cazul în care este căsătorit cu un cetățean român. Aceste termene pot fi reduse, dacă solicitantul este o personalitate recunoscută pe plan internațional. Trebuie observat aici faptul că legea distinge între persoanele care s-au născut pe teritoriul României și toate celelalte. În primul caz, legea nu mai pune condiția de a fi domiciliat un anumit timp pe teritoriul României, ci numai de a domicilia la momentul solicitării, considerându-se că legăturile acestei persoane cu societatea românească sunt mult mai strânse decât în situația unei persoane născute în străinătate;
- b) Dovedește, prin comportarea și atitudinea sa loialitate față de statul și poporul român;
- c) A împlinit vârsta de 18 ani;
- d) Are asigurate mijloacele legale de existență;
- e) Este cunoscut cu o bună comportare și nu a fost condamnat în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român;
- f) Cunoaște limba română și posedă noțiuni elementare de cultură și civilizație românească în măsură suficientă pentru a se integra în viața socială;
- g) Cunoaște prevederile Constituției României.

Legea cetățeniei române (art. 8 și art. 10) reglementează **două situații** în **224** cazul acordării cetățeniei la cerere. Astfel, se poate acorda cetățenia română persoanei care a avut această cetățenie și care cere **redobândirea** ei, cu păstrarea domiciliului în străinătate. În al doilea rând, se reglementează acordarea cetățeniei române persoanei care **nu a avut niciodată** această cetățenie, dar o cere.

Existența acestor două categorii de persoane care cer (**redobândirea** și **dobândirea**) cetățenia română, nu rămâne fără **efecte juridice** cât privește **condițiile** ce trebuiesc îndeplinite (vezi în special art. 10, 19 și 36 din legea republicată). Astfel, poate dobândi cetățenia română continuând să domicilieze în străinătate numai persoana care a mai avut această cetățenie, dar a pierdut-o într-un mod sau altul. De asemenea, această persoană depune jurământul de credință în fața șefului misiunii diplomatice sau consulare a României din țara în care domiciliază. În situația persoanelor care cer acordarea cetățeniei române și nu au mai avut această calitate legea impune domicilierea în țară și obligația depunerii jurământului în țară. Data la care se dobândește cetățenia română și se produc toate efectele sale juridice este cea la care s-a depus jurământul de credință.

225 Legea reglementează toate **situațiile posibile** în cazul cererii de acordare a cetățeniei române. Astfel, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani, născut din părinți cetățeni străini sau fără cetățenie, dobândește cetățenia română odată cu părinții săi. Dacă însă numai unul din părinți dobândește cetățenia română, cetățenia copilului o vor hotărî părinții de comun acord, iar în caz de dezacord tribunalul de la domiciliul minorului, ținând cont de interesele acestuia. Consimțământul copilului care a împlinit vârsta de 14 ani este necesar, iar cetățenia se dobândește pe aceeași dată cu părintele său.

226 De asemenea, sunt detaliat reglementate și **condițiile procedurale** privitoare la acest mod de dobândire. Cererea de acordare a cetățeniei române se face personal sau prin mandatar cu procură specială și autentică și se adresează Comisiei pentru cetățenie, de pe lângă Ministerul Justiției. Componenta, împuternicirile și procedura de lucru a comisiei sunt detaliat prevăzute prin lege. Comisia, în urma examinării documentelor va întocmi un raport pe care-l va înainta ministrului justiției. Dacă în raport se arată că nu sunt întrunite condițiile legale pentru acordarea cetățeniei ministrul justiției va comunica aceasta petiționarului. Dacă sunt îndeplinite condițiile, ministrul justiției aprobă prin ordin acordarea cetățeniei. Aprobarea cererilor de acordare a cetățeniei române se publică în Monitorul Oficial.

2.5. Cetățenia copilului găsit pe teritoriul României

227 O situație ce poate fi întâlnită în practică și care și-a găsit o reglementare corespunzătoare în lege, este cea a copilului găsit pe teritoriul României. Cum este și firesc, copilului găsit pe teritoriul țării noastre și ai cărui părinți sunt necunoscuți trebuie să i se stabilească o anumită stare civilă, să i se dea un nume și un prenume, să i se elibereze un certificat de naștere etc. În același timp, trebuie să i se stabilească și apartenența sa la un stat sau altul, căci cetățenia îi dă posibilitatea să se bucure de deplinătatea drepturilor și obligațiilor.

Potrivit legii române, copilul găsit pe teritoriul român este cetățean român dacă nici unul din părinți nu este cunoscut. Această soluție se întemeiază tot pe principiul *ius sanguinis*, în baza unei **prezumții legale relative** în conformitate cu care cel puțin unul din părinți a fost cetățean român. În cazul în care filiația copilului găsit pe teritoriul României a fost stabilită înainte ca acesta să împlinească vârsta de 18 ani, față de ambii părinți, iar aceștia sunt de cetățenie străină el pierde cetățenia română. Acest lucru se întâmplă și în cazul în care filiația copilului găsit a fost stabilită numai față de un părinte cetățean străin, iar celălalt părinte a rămas necunoscut.

2.6. Jurământul de credință față de România. Efecte juridice

228 Din examinarea legii cetățeniei române se observă că două sunt **situațiile** în care solicitantul cetățeniei române trebuie să depună **jurământul de cre-**

din față de România, anume în cazul dobândirii cetățeniei române la cerere și, respectiv, prin repatriere. Prin conținutul său, jurământul de credință este o afirmare solemnă a dorinței persoanei respective de a fi devotată patriei și poporului român, de a apăra drepturile și interesele naționale, de a respecta constituția și legile.

Din punct de vedere **procedural**, jurământul de credință trebuie depus în termen de 3 luni de la data comunicării ordinului prin care s-a acordat cetățenia română. Jurământul se depune în fața ministrului justiției sau a subsecretarului de stat delegat anume în acest scop. După depunerea jurământului, ministrul justiției, ori după caz, șeful misiunii diplomatice sau consultare, va elibera persoanei căreia i s-a acordat cetățenia certificatul constatator. Jurământul de credință are ca **efect juridic** faptul că cetățenia română se dobândește pe data depunerii sale. El este deci o fază obligatorie în procedura după care cetățenia română se dobândește la cerere sau prin repatriere, faza cu care de altfel această procedură se încheie. Nedepunerea jurământului de credință în termenul prevăzut din vina persoanei căreia i s-a acordat cetățenia română conduce la încetarea efectelor hotărârii Guvernului de acordare a cetățeniei față de persoana în cauză. **229**

§3. Modurile de pierdere a cetățeniei române

3.1. Retragera cetățeniei române

Trebuie să remarcăm că retragerea cetățeniei române apare ca o **sanctiune**. De asemenea, trebuie avut în vedere că potrivit art. 5 alin. (2) din Constituție, cetățenia română nu poate fi retrasă aceluia care a dobândit-o prin naștere. Ca atare dispozițiile legii cetățeniei nu privesc această categorie de persoane. **230**

Se poate retrage cetățenia română celui care:

- a) aflându-se în străinătate, săvârșește fapte deosebit de grave prin care vatamă interesele statului român sau lezează prestigiul României;
- b) aflându-se în străinătate, se înrolează în forțele armate ale unui stat cu care România a rupt relațiile diplomatice sau cu care este în stare de război;
- c) a obținut cetățenia română în mod fraudulos.

Analiza dispozițiilor din Legea cetățeniei române permite formularea unor concluzii cu privire la **cazurile** în care se poate retrage cetățenia română. În primul rând, se constată că nu se poate retrage cetățenia română decât persoanelor care se află în afara granițelor țării. Cetățeanului român care domiciliază pe teritoriul României nu i se poate retrage cetățenia română decât atunci când a obținut-o în mod fraudulos.

În al doilea rând, fiind vorba de o sancțiune, retragerea cetățeniei române se pronunță numai împotriva **persoanei vinovate**, aflate în una din situațiile prevăzute de lege și menționate mai înainte și nu produce nici un efect juridic asupra cetățeniei soțului sau copiilor.

- 231 În ceea ce privește **procedura**, retragerea cetățeniei române se pronunță de către ministrul justiției, prin ordin, la propunerea Comisiei pentru cetățenie și se comunică petiționarului. **Efectele juridice** ale pierderii cetățeniei se produc de la data publicării în Monitorul Oficial a ordinului ministrului.

3.2. Renunțarea la cetățenia română

- 232 Renunțarea la cetățenia română se deosebește evident de retragerea cetățeniei române, ea fiind un **mod amiabil** de rezolvare a unor probleme ce țin de statutul juridic al persoanei. Renunțarea la cetățenia română a fost înscrisă ca mod de pierdere a cetățeniei deoarece se pot ivi situații în care o persoană, cetățean român, dorește să se stabilească în străinătate și să obțină cetățenia statului unde se stabilește. Legea reglementează în amănunt condițiile în care se poate renunța la cetățenia română, organul competent a aproba renunțarea, procedura de urmat.

- 233 În această ordine de idei, legea stabilește că se poate aproba renunțarea la cetățenia română numai cetățeanului român care a împlinit vârsta de 18 ani și numai pentru **motive temeinice**. Poate cere renunțarea la cetățenia română cel care:

- a) nu este învinuit sau inculpat într-o cauză penală ori nu are de executat o pedeapsă penală;
- b) nu este urmărit pentru debite către stat sau față de persoane juridice ori fizice din țară sau, având asemenea debite le achită ori prezintă garanții corespunzătoare pentru achitarea lor;
- c) a dobândit ori a solicitat și are asigurarea că va dobândi o altă cetățenie.

- 234 Din punct de vedere **procedural**, aprobarea cererii de renunțare la cetățenia română (cerere care trebuie să fie individuală) revine ministrului justiției, la propunerea Comisiei pentru cetățenie. Depunerea și rezolvarea cererii sunt supuse aceluiași reguli ca cele stabilite pentru cererile de dobândire a cetățeniei române. **Efectele juridice** ale pierderii cetățeniei pe această cale se produc de la data publicării în Monitorul Oficial a ordinului ministrului justiției de aprobare a renunțării la cetățenia română. Fiind o cerere individuală, cererea de renunțare la cetățenia română nu produce efecte decât față de cel ce o face, nu și față de soț sau copii. Cu toate acestea, dovedind grija pentru integritatea familiei, legea română prevede că în cazul când ambii părinți (sau unul, dacă numai acesta e cunoscut sau în viață) obțin aprobarea renunțării la cetățenia

română odată cu părinții sau, dacă aceștia au pierdut cetățenia română la date diferite, pe ultima dintre aceste date. De asemenea, copilul minor care, pentru a domicilia în străinătate, părăsește țara după ce ambii părinți au pierdut cetățenia română, pierde cetățenia română pe data plecării sale din țară. Legea cere și consimțământul minorului care a împlinit vârsta de 14 ani.

3.3. Alte cazuri de pierdere a cetățeniei române

În afara modurilor de pierdere a cetățeniei române explicate mai sus, legea 235 română mai prevede unele situații în care cetățenia se pierde, **situații** care privesc însă numai **copiii minori**, adică pe aceia care, de regulă, urmează condiția juridică a părinților. Din analiza dispozițiilor legii cetățeniei române se desprind trei asemenea cazuri de pierdere a cetățeniei române:

a) Adoptția. Adoptția unui copil minor, cetățean român, de către cetățeni 236 străini. Din moment ce legea română a stabilit că adoptția produce efecte juridice în materie de cetățenie, ea fiind un mod de dobândire a cetățeniei române, era firesc ca aceste efecte să fie similare și în cazul pierderii cetățeniei române. Astfel, în cazul în care un copil minor cetățean român este adoptat de un cetățean străin, legea prevede că el pierde cetățenia română dacă adoptatorul solicită aceasta în mod expres și dacă adoptatul este considerat, potrivit legii străine, că a dobândit cetățenia străină. Observăm că legea pretinde ca adoptatorul să solicite în mod expres pierderea cetățeniei române de către cel adoptat. În grija sa pentru copilul minor, legea merge mai departe și impune condiția suplimentară ca, potrivit legii străine (a adoptatorilor), copilul să fie considerat că a dobândit cetățenia străină. Această condiție este deosebit de importantă, deoarece se evită situația neplăcută în care minorul adoptat ar putea rămâne fără nici o cetățenie. De aceea legea precizează că data pierderii cetățeniei române este data dobândirii de către minor a cetățeniei adoptatorului.

Dar adoptția, din anumite motive, poate fi declarată nulă sau anulată. Aceasta, cum este și firesc, nu poate rămâne fără efecte juridice față de cetățenia copilului minor. Astfel, dacă adoptția a fost declarată nulă sau anulată, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani este considerat că nu a pierdut niciodată cetățenia română.

b) Anularea, declararea nulității sau desfacerea adopției unui minor de 237 către cetățeni români. Dacă un copil străin a fost adoptat de cetățeni români, iar această adopție a fost anulată sau declarată nulă este firesc ca acesta să piardă și cetățenia română pe care o dobândise ca efect al adopției sale. Legea prevede în acest sens că anularea sau declararea nulității adopției în cazul în care copilul nu a împlinit vârsta de 18 ani și domiciliază în străinătate sau părăsește țara pentru a domicilia în străinătate, duc la consecința că minorul e

considerat că nu a fost niciodată român. Situația se prezintă în același mod și în cazul desfacerii adopției, singura deosebire fiind că de această dată copilul pierde cetățenia română pe data când adopția a fost desfăcută.

- 238 c) În sfârșit, **stabilirea filiației** copilului găsit pe teritoriul României duce la pierderea cetățeniei române, dacă părinții (sau doar cel cunoscut) sunt cetățeni străini.

§4. Alte reglementări referitoare la cetățenia română

4.1. Dovada cetățeniei române

- 239 Legea cetățeniei române stabilește clar ce anume **înscrișuri** fac dovada cetățeniei române în țară și în afara hotarelor. Prima regulă este că dovada cetățeniei se face prin buletinul sau cartea de identitate (în interiorul granițelor țării). Prin excepție, dovada cetățeniei se poate face și cu certificatul constatator.

Cât privește copii până la vârsta de 14 ani, ei dovedesc cetățenia cu certificatul de naștere însoțit de buletinul sau cartea de identitate al oricăruia dintre părinți sau, în cazul în care copilul este înscris în buletinul de identitate al unuia din părinți, numai cu acest buletin. Copiii până la vârsta de 14 ani, mai pot dovedi cetățenia română și cu certificatul eliberat de organele de evidență a populației, dacă nu se poate face dovada în condițiile amintite mai sus. Cât privește dovada cetățeniei copiilor până la 14 ani găsiți pe teritoriul României, ea se face prin certificatul de naștere, deoarece părinții în această situație sunt necunoscuți.

În străinătate, dovada cetățeniei române se face prin actul valabil de trecere a frontierei emis de autoritățile române (carte de identitate, pașaport). Misiunile diplomatice sau oficiile consulare române pot elibera, în caz de nevoie, dovezi de cetățenie pentru cetățenii români aflați peste hotare.

4.2. Cetățenia de onoare

- 240 Potrivit legii, străinii care au adus servicii deosebite țării și națiunii române pot dobândi **cetățenia de onoare**. Aceasta se acordă de către Parlamentul României, la propunerea Guvernului, fără nici o altă formalitate. Beneficiarul cetățeniei de onoare se bucură de toate drepturile civile și politice recunoscute cetățenilor români, cu excepția drepturilor exclusiv politice și a celui de a ocupa o funcție publică.

4.3. Dubla cetățenie

Legislația română de după 1989 îngăduie dubla cetățenie. Soluția s-a 24. impus pentru a permite rezolvarea problemelor multor cetățeni români care în perioada 1944-1989 locuind în afara granițelor țării au pierdut cetățenia română. Astfel prin Decretul-lege nr.137/1990 s-a stabilit că foștii cetățeni români, care înainte de 22 Decembrie 1989 au pierdut cetățenia română din diferite motive o pot redobândi la cerere, în baza unei declarații autentificate, în străinătate, la reprezentanțele diplomatice sau consulare ale României, iar în țară la Notariatul de Stat al municipiului București, chiar dacă au o altă cetățenie și nu își stabilesc domiciliul în România.

Desigur soluția legii române este solid motivată de istorie. Trebuie însă reținut că statele în general nu agreează dubla cetățenie în statele unitare deoarece această situație poate genera unele implicații nedorite.

4.4. Străinii și apatrizii

În afara cetățenilor români, pe teritoriul României există și străini precum și apatrizi. Străin în România este persoana care are cetățenia unui alt stat. Apatridul este persoana care nu are nici o cetățenie, fiind desemnat în general prin expresia cetățean al lumii. Regimul juridic al străinilor în România rezultă atât din Constituție, cât și din legea specială privitoare la aceștia (Legea nr. 123/2001 privind regimul străinilor în România, publicată în Monitorul Oficial nr. 168/2001). Legea stabilește până la detalii condiția juridică a străinilor. 242

Bibliografie la capitolul IV

- 1) *Centrul de drept constituțional și instituții politice, Cetățenia europeană*, Editura All Beck, București, 2003.
- 2) *Convenția cu privire la reducerea cazurilor de apatridie (1975)*, în *Recueil d'instruments internationaux*, Nations Unies, New York, 1988, p. 274 și urm.
- 3) *Convenția privind naționalitatea femeii măritate (deschisă semnării și ratificării în 1957, intrată în vigoare în 1958)*, în *Recueil d'instruments internationaux*, Nations Unies, New York, 1988, p. 270 și urm.
- 4) *Decret-lege nr. 7/1989 privind repatrierea cetățenilor români și a foștilor cetățeni români*, Monitorul Oficial nr. 9 din 31.XII.1989.
- 5) *Decretul-lege nr. 137/1990 privind unele dispoziții referitoare la cetățenia română*, Monitorul Oficial nr. 75 din 21 mai 1990.
- 6) *Eufrosina Popescu, Din istoria politică a României. Constituția din 1923*, Editura Politică, București, 1983, p. 150 și urm.
- 7) *H. Batifol, Traité élémentaire de droit international privé*, Paris, 1955, p. 62.
- 8) *Henri Capitant, Vocabulaire Juridique*, Paris, 1930, p. 343.

- 9) *Ion. I. Ionescu*, Dobândirea și pierderea naționalității române, Tipografia „Imprimeria” S.A.R., București, 1939.
- 10) *J. Niboyet*, *Traité de droit international privé français*, vol. I, Paris, 1947, p. 77.
- 11) *Legea cetățeniei române nr. 21/1991*, publicată în Monitorul Oficial nr. 44/1991, modificată și completată prin *Legea nr. 192/1999* pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991 (Monitorul Oficial nr. 611 din 14 decembrie 1999), republicată în Monitorul Oficial nr. 98 din 6 martie 2000, modificată prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 68/2002* (Monitorul Oficial nr. 424 din 18 iunie 2002), modificată prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2003* pentru modificarea și completarea legii cetățeniei române republicată (Monitorul Oficial nr. 399 din 9 iunie 2003), aprobată prin *Legea nr. 248/2003* pentru modificarea și completarea Legii nr. 21/1991 republicată (Monitorul Oficial nr. 414 din 13 iunie 2003).
- 12) *Legea nr. 123/2001* privind regimul străinilor în România, publicată în Monitorul Oficial nr. 168 din 3 aprilie 2001.
- 13) *Legea nr. 396/2002* pentru ratificarea Convenției europene asupra cetățeniei, adoptată la Strasbourg la 6 noiembrie 1997, publicată în Monitorul Oficial nr. 490 din 9 iulie 2002.
- 14) *P.L. Pigeonniere*, *Droit international privé*, Dalloz, 1959, p.707.
- 15) *Paul Negulescu*, *Curs de drept constituțional*, op. cit., p.71, 75.
- 16) *Tudor Popescu*, *Curs de drept internațional privat*, București, 1972, p. 14, 37, 47.
- 17) *Legea nr. 361/2005* pentru aderarea României la Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie, adoptată la New York la 30 august 1961. Publicată în M. Of. nr. 1156 din 20 decembrie 2005.
- 18) *Legea nr. 362/2005* pentru aderarea României la Convenția privind Statutul apatrizilor, adoptată la New York la 28 septembrie 1954. Publicată în M. Of. nr. 1146 din 19 decembrie 2005.
- 19) *O.U.G. nr. 87/2007*, pentru modificarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991. Publicată în M. Of. nr. 634 din 14 septembrie 2007.

Capitolul V

Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor

Secțiunea I. Noțiunea de drepturi și îndatoriri fundamentale ale cetățenilor

§1. Noțiunea de drepturi fundamentale

Drepturile și libertățile fundamentale sunt nu numai o realitate, ci și finalitatea întregii activități umane, bineînțeles a aceleia democratice. De aceea este profundă constatarea des întâlnită în sensul căreia drepturile omului nu sunt nici o nouă morală, nici o religie laică, ele sunt mai mult decât o limbă comună tuturor oamenilor. Drepturile și libertățile omului, cu multiplele lor ramificații și implicații teoretice, dar mai ales practice, reprezintă un domeniu important în preocupările fiecărui stat precum și în ale comunității umane internaționale. 243

Cercetarea științifică a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului este o misiune permanentă îndeosebi a juriștilor pentru că limba în care ele sunt formulate este, mai întâi, cea a dreptului și deci juriștilor le revine, în primul rând, misiunea de a analiza toate aspectele și de a realiza sinteze. Ea trebuie să realizeze clarificările necesare (noțiunile, vocabularul folosit), să permită evidențierea progreselor dar și a rămănelor în urmă, să ofere soluții legislative care să permită o reală promovare a respectului pentru aceste drepturi și desigur o eficientă protecție a lor.

1.1. Afirmarea și evoluția drepturilor omului

Originile istorice și filozofice ale conceptului de **drepturi ale omului** 244 au fost plasate de doctrina juridică fie în epoca antică (vezi Categoriile lui Aristotel), fie în epoca premergătoare Secolului Luminilor. Dreptul s-a preocupat de acest concept mai târziu însă, reglementări juridice prin care se consacră și se încearcă chiar protejarea drepturilor omului apărând abia după adoptarea primelor constituții scrise. Afirmarea conceptului de drepturi ale omului presupune două premise indispensabile: pe de o parte, posibilitatea

exprimată la nivel juridic de a recunoaște identitatea indivizilor care alcătuiesc corpul social (acest lucru nefiind pe deplin caracteristic societății antice), iar pe de altă parte, precizarea unor limite pentru puterea politică organizată statal, limite care, dacă la început au fost considerate ca anterioare și superioare oricărei instituții omenești (puterea divină), ulterior au evoluat și s-au transformat în atribute inerente ființei umane (drepturi naturale).

245 Astfel, drepturile omului au apărut în istorie ca un instrument de protecție a individului în raporturile sale cu colectivitatea, având ca principală funcție limitarea puterii politice pentru a permite libera și deplina manifestare a ființei umane. Teoriile care au fundamentat ceea ce doctrina a numit „suveranitatea individului” (L. Favoreu *et alii*, p. 43) au cunoscut mai apoi și o altă influență, venită mai ales din partea societății, aflată în plin proces de delimitare față de puterea de stat, prin care unele probleme economice și sociale întâmpinate de indivizi își căutau o soluție generală și abstractă, valabilă la nivelul întregii colectivități. Apare astfel preocuparea nu numai pentru garantarea drepturilor omului, inclusiv la nivel juridic, dar și pentru proclamarea de noi drepturi, complementare și intrinsec diferite de primele.

246 Istoria conceptului de drepturi ale omului se caracterizează printr-o extrem de rapidă și largă **răspândire** a sa, mai întâi la nivelul continentului european și mai apoi la nivel internațional, într-un context istoric, social și economic ce a favorizat și uneori chiar a jucat un rol catalizator pentru această largă difuzare. Proclamarea drepturilor omului în documente și texte juridice internaționale se generalizează începând cu secolul XX și se accelerează în mod vădit în special după cel de-al doilea război mondial, astfel apărând Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948, precum și cele două Pacte internaționale referitoare unul la drepturile politice și sociale, și celalalt la drepturile economice, sociale și culturale, adoptate împreună în data de 16 decembrie 1966. În paralel cu acest fenomen, se observă o aprofundare a conceptului, în sensul sporirii valențelor sale, o mărire a conținutului său, prin adăugarea de noi drepturi la cele deja cunoscute și o creștere vădită a mecanismelor de protecție și garantare a drepturilor omului. De asemenea, se remarcă o multiplicare a sistemelor regionale de protecție a drepturilor omului (e.g. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dotată cu un mecanism jurisdicțional de garantare a respectării sale), cu un grad tot mai mare de tehnicitate și de obligativitate pentru statele participante la astfel de instrumente juridice, fenomen care, urmând exemplul dat tot de continentul european, tinde astăzi să se generalizeze.

247 Această **evoluție spectaculoasă** a cunoscut însă și unele momente mai delicate. Astfel, fie pentru motive de ordin religios sau cultural, fie pentru motive de ordin politic sau economic, universalitatea conceptului de drepturi ale omului a fost, uneori, pusă sub semnul întrebării. Cele două premise,

necesare pentru afirmarea conceptului de drepturi ale omului, nu se regăsesc întotdeauna și în aceeași măsură în toate culturile și la toate latitudinile. Individualismul atât de propriu culturii occidentale nu este la fel de larg răspândit în alte zone ale lumii, ba chiar se află în totală contradicție cu unele religii (precum islamul). De asemenea, valoarea universală a drepturilor omului pare să își piardă din strălucire acolo unde condițiile de dezvoltare economică și socială nu permit o reală și efectivă valorificare a lor (de exemplu, dreptul la învățătură sau dreptul la un nivel de trai decent în unele state africane). Evoluții recente în plan internațional au adus în discuție și o altă problemă, aceea de a ști dacă se poate vorbi de necesitatea unor eventuale intervenții din partea comunității internaționale pentru protecția drepturilor omului în anumite regiuni sau state. Nu în ultimul rând, merită amintită aici și problema conformității conceptului de drepturi ale omului cu obiectivele care le sunt, în general, stabilite și adecvarea lor la nevoile pe care e de presupus și de dorit că le satisfac. Individualismul și subiectivismul care au constituit baza lor filozofică și punctul de plecare în definirea conceptului de drepturi ale omului pare să ridice astăzi unele probleme legate tocmai de instabilitatea inerentă unor astfel de fundamente, fatidic lipsite de obiectivitate și, prin urmare, de atemporalitate. La aceasta se adaugă, multiplicarea lor neîncetată, ca număr și profunzime, fapt ce ridică din ce în ce mai multe probleme de conciliere între ele, neputând fi vorba de renunțarea la garantarea unora în favoarea altora. Chiar dacă fără relevanță pentru domeniul juridic, merită menționată și o evoluție cel puțin surprinzătoare, rezultat aberant al succesului conceptului de drepturi ale omului: se vorbește astăzi de „drepturile animalelor” sau de „drepturile naturii”, uneori chiar în opoziție cu drepturile naturale, făcându-se abstracție de distincția juridică clasică dintre subiectele de drept și obiectul dreptului.

În ultimă instanță, toate aceste controverse doctrinare sunt expresia unor 248
dificultăți reale, de ordin practic. Merită astfel pusă în discuție problema **eficacității** conceptului de drepturi ale omului, considerate ca drepturi inerente persoanei umane, ce decurg din natură, dar care sunt caracterizate prin raționalism, sunt intangibile și se impun tuturor (indivizi și colectivitate). Căci în final, drepturile omului rămân doar o frumoasă idee, ce necesită cu stringență și garanții eficiente, garanții care nu pot rezulta însă din natura lor intrinsecă. Dimpotrivă, tocmai această natură intrinsecă este cea care limitează oarecum efectivitatea lor, căci de vreme ce drepturile omului există și se manifestă ca atare, în mod natural, nu se pot imagina mecanisme (juridice, politice, economice, sociale sau instituționale) prin care protecția și garantarea lor să fie asigurată. Consacrarea unora dintre drepturile omului în documente juridice interne sau internaționale poate fi un prim pas pentru rezolvarea acestei probleme. Garanții juridice veritabile și eficiente există doar pentru acele drepturi care nu numai că sunt înscrise în acte normative (drepturi subiective de drept

public), ci beneficiază și de mecanisme juridice pentru protecția lor în cazul în care ar fi încălcate.

1.2. Apariția drepturilor fundamentale

249 Receptarea și traducerea în limbajul juridic a drepturilor omului merită toată atenția, căci numai transformarea lor în autentice **drepturi fundamentale** a făcut posibilă realizarea dezideratului de a le conferi eficiență juridică. Astfel, drepturile fundamentale consacră la nivel normativ acele drepturi ale omului pe care guvernanții doresc să le garanteze; prin urmare **forța lor juridică** și **garanțiile** lor vor fi cele ale normei juridice prin care au fost consacrate. Subiectivitatea inerentă drepturilor omului este astfel transgresată prin obiectivitatea sistemului normativ în care ele au fost integrate, iar discuțiile legate de legitimitatea lor vor fi deplasate pe terenul legitimității normelor ce le consacră. Conceptul de drepturi fundamentale prezintă nu doar avantajul menționării drepturilor într-un act juridic cu forță obligatorie, ci și pe acela al relativizării discuțiilor legate de numărul, definiția, conținutul normativ și garanțiile drepturilor respective. Toate aceste elemente vor fi obiective, realități date, în funcție de sistemul normativ considerat, variația lor în spațiu fiind explicată prin existența diferitelor state, iar variația lor în timp rezultând din evoluția normală a oricărei societăți, reflectată în voința guvernanților. Prin urmare, drepturile fundamentale sunt, în egală măsură, atât **garanții obiective** cât și **drepturi subiective**, opozabile puterii statale și protejând individul inclusiv în raporturile sale cu ceilalți membri ai colectivității din care face parte. Consacrarea lor la nivel normativ constituțional le asigură cea mai eficientă **garantare juridică**, întrucât astfel ele beneficiază atât de mecanismele de garantare a supremației normelor constituționale, cât și de mecanismele juridice specifice protecției drepturilor subiective.

1.3. Definiția drepturilor fundamentale

250 Formularea unei definiții științifice a drepturilor fundamentale presupune să stabilim anumite criterii. Aceasta se impune cu atât mai mult cu cât trebuie să răspundem la unele întrebări. Astfel, una din întrebările cele mai importante este aceea de a ști de ce din sfera drepturilor pe care cetățeanul le are în general, numai anumite drepturi sunt fundamentale. Răspunzând, va trebui apoi să stabilim de ce însăși sfera drepturilor fundamentale variază de la etape la etape istorice. Altfel spus, ce rațiuni teoretice și practice determină ca un anumit drept al cetățeanului să fie drept fundamental într-o anumită perioadă și să fie drept obișnuit, în altă perioadă istorică. Problema nu este nouă, ci este tot atât de veche ca și teoria drepturilor fundamentale. Interesul teoretic pentru reluarea ei este determinat de faptul că în literatura juridică nu totdeauna s-a

acordat atenție suficientă unor aspecte teoretice ale drepturilor constituționale. Uneori s-au definit drepturile fundamentale ca simple drepturi subiective, fără a se evidenția ceea ce este specific. Pentru definirea lor trebuie să luăm în considerație că: a) sunt drepturi subiective; b) sunt drepturi esențiale pentru cetățeni; c) datorită importanței lor sunt înscrise, în acte deosebite, cum ar fi declarații de drepturi, legi fundamentale (constituții).

Drepturile fundamentale sunt **drepturi subiective**, ele fiind în ultimă instanță facultăți ale subiectelor raportului juridic de a acționa într-un anumit fel sau de a cere celui alt sau celorlalte subiecte o atitudine corespunzătoare și de a beneficia de protecția și sprijinul statului în realizarea pretențiilor legitime. 251

Drepturile fundamentale sunt **drepturi esențiale** pentru cetățeni. Aceasta este cea mai importantă trăsătură. Dacă drepturile fundamentale sunt drepturi subiective, ceea ce le deosebește de acestea este tocmai această trăsătură. Ea explică de ce din sfera drepturilor subiective numai un anumit număr de drepturi sunt fundamentale, înscrise, ca atare, în constituție. 252

Caracterizarea drepturilor fundamentale ca drepturi esențiale pentru cetățean poate fi semnalată încă din primele lucrări marcante în acest domeniu. Ea apare clar exprimată de J.J. Rousseau în celebrul „Discurs asupra originii și fundamentelor inegalității între oameni”. În acest discurs, care este unul din cele mai frumoase texte ce s-au scris în secolul al XVIII-lea în favoarea libertății umane, J.J. Rousseau sublinia că drepturile omului sunt daruri esențiale ale naturii, de care nimeni nu se poate atinge în nici un fel. Unii au denumit drepturile individuale libertăți necesare (A. Esmein de exemplu), alții drepturi esențiale. Alți autori subliniază că ele prezintă cea mai mare importanță, atât pentru cetățeni, cât și pentru stat și societate în ansamblu. Deseori drepturile fundamentale sunt definite ca acele drepturi consacrate de Constituție care sunt **determinante** pentru statutul juridic al cetățeanului.

Problema ce se pune este de a identifica un criteriu după care stabilim că anumite drepturi sunt sau nu sunt esențiale. Întrebarea ne duce la lumea valorilor și cea mai importantă problemă care se pune este selectarea valorilor, precum și protejarea juridică deosebită a acestora. Observăm că anumite drepturi subiective, datorită importanței lor sunt selectate pe criteriul valoric și înscrise ca drepturi fundamentale. Deci pentru definirea drepturilor fundamentale, vom reține că ele sunt **drepturi esențiale** pentru cetățeni, pentru viața, libertatea, personalitatea lor.

Caracterul de drepturi esențiale îl capătă în raport cu **condițiile concrete** de existență ale unei societăți date. Un drept subiectiv poate fi considerat esențial și deci fundamental într-o societate dată, dar își poate pierde acest caracter în altă societate. Mai mult decât atât, chiar în cadrul aceleiași societăți, în diferite etape istorice, același drept subiectiv poate fi sau drept fundamental sau simplu drept subiectiv potrivit condițiilor concrete economice,

sociale, politice și bineînțeles conform voinței guvernanților, a cărei expresie nu este altceva decât legea ce stabilește chiar catalogul acestor drepturi. Aceasta explică destul de clar de ce într-o anumită perioadă istorică numărul drepturilor fundamentale este mai mare sau mai mic decât în altă perioadă istorică. Altfel spus, atunci când analizăm drepturile fundamentale, trebuie să căutăm mai adânc în realitățile concrete ale societății, să nu ne oprim numai la ceea ce legea proclamă. Drepturile fundamentale pot fi explicate numai văzute în interdependența lor cu celelalte fenomene și îndeosebi cu realitățile economice, sociale și politice concrete din fiecare țară.

- 253 Datorită importanței lor, drepturile fundamentale, sunt **înscrise în acte cu forță juridică supremă**, cum ar fi declarații de drepturi, legi fundamentale. Înscrierea în Constituție a drepturilor fundamentale este urmarea caracteristicii principale a acestora de a fi drepturi esențiale pentru cetățeni. Odată selectate pe criteriul valoric, ca fiind esențiale într-o anumită etapă istorică, li se conferă o formă și ocrotire juridică aparte. Înscrise în Constituție, li se recunoaște caracterul de drepturi fundamentale și li se stabilesc garanții pentru ocrotirea și exercitarea lor, atât la nivel normativ cât și instituțional.

La sfârșitul acestor considerații, **putem spune că drepturile fundamentale sunt acele drepturi subiective ale cetățenilor, esențiale pentru viața, libertatea și demnitatea acestora, indispensabile pentru libera dezvoltare a personalității umane, drepturi stabilite prin Constituție și garantate prin Constituție și legi.**

1.4. Precizări terminologice

- 254 Precizarea terminologiei utilizate în domeniul drepturilor omului și cetățeanului este un lucru de certă importanță, mai ales când problemele se abordează într-o viziune științifică. Dacă în mare măsură această terminologie se aseamănă cu terminologia obișnuită, comună, din care de altfel rezultă, noțiunile totuși nu se confundă. Deși limbajul (se știe) este convențional, în momentul în care s-a convenit asupra lui, convenția obligă. Numai un limbaj comun, acceptat, permite comunicarea clară și receptarea exactă. Precizările terminologice se impun mai ales pentru că domeniul drepturilor omului, un domeniu complex, dens în conținut social și politic, este exprimat, în cele din urmă, în **limbajul juridic**, care este un limbaj **tehnic** și desigur **obligatoriu**, din moment ce devine chiar limbajul legii. Asemenea exigențe sunt firești în domeniul juridicului, deoarece dispozițiile legale trebuie să se aplice la cazuri concrete și produc efecte concrete. Legea dă soluții aplicabile în practică, în viața oamenilor. De aici rezultă că legea trebuie nu numai cunoscută, dar și receptată corect, exact. Prin exprimarea legislativă (constituțională), drepturile, libertățile și îndatoririle cetățenești prind viață, există.

Vom observa că se folosesc frecvent termenii **drept** sau **libertate**. Astfel 255
Constituția utilizează termenul **drept**, atunci când consacră dreptul la viață (art. 22), dreptul la apărare (art. 24), dreptul la informație (art. 31), dreptul de vot (art. 36) etc. În schimb Constituția folosește termenul **libertate** atunci când reglementează libertatea conștiinței (art. 29), libertatea de exprimare (art. 30), libertatea întrunirilor (art. 39) etc. Cum se explică această terminologie? Există, din punct de vedere juridic, deosebiri între drept și libertate? Vom observa că terminologia constituțională, deși nuanțată, desemnează o singură categorie juridică și anume dreptul fundamental. Astfel văzute lucrurile, vom observa că, juridicește, dreptul este o libertate, iar libertatea este un drept. Nu există deosebiri de natură juridică, suntem deci în prezența unei **singure noțiuni juridice**.

Nuanțarea terminologică are cel puțin **două explicații**: O explicație este de 256
ordin istoric. La început, în catalogul drepturilor umane, au apărut libertățile așa-zis liberale, ca exigențe ale omului în opoziție cu autoritățile publice, iar aceste libertăți nu presupuneau din partea celorlalți decât o atitudine generală de abținere, abținere de la orice acțiune care ar fi putut aduce atingere acestor libertăți. Evoluția libertăților, în contextul mai larg al evoluției politice și sociale, a avut ca rezultat cristalizarea conceptului de drept al omului, concept cu un conținut și semnificații juridice complexe. Mai ales în raport cu autoritățile statale, drepturile omului au implicat și obligații corelative, cel puțin de protejare. În timp, aceste libertăți au trebuit nu numai proclamate, ci și promovate și mai ales **protejate, garantate**. Putem deci constata că, astăzi, între drept și libertate există sinonimie din punct de vedere juridic. Cea de a doua explicație ține de **expresivitatea** și frumusețea limbajului juridic, care valorifică însă și sensul inițial și, desigur, tradiția.

O altă problemă de ordin terminologic o reprezintă utilizarea frecventă a 257
noțiunilor de drepturi ale omului și drepturi fundamentale alături de cea de **libertăți publice**. Expresia libertăți publice, este o expresie cuprinzătoare, ea evocă atât libertățile, cât și drepturile omului (cetățeanului), precum și faptul că acestea aparțin dreptului public, dreptului constituțional, fiind astfel supuse unui regim juridic aparte.

Expresia libertăți publice își are sorgintea în dreptul public francez, unde apariția și dezvoltarea drepturilor fundamentale a cunoscut libertățile publice ca punct de pornire. Astfel, libertățile publice caracterizează „legicentrismul francez”, în care legea este considerată expresia suveranității naționale, iar protecția libertăților se realizează mai ales față de organele executive sau ale administrației (J. Rivero, p. 10). În mod tradițional, în dreptul public francez libertățile publice sunt consacrate la nivel infralegislativ sau legislativ și operează ca limite ale prerogativelor puterii executive sau administrative, în special ale competențelor de tip polițienesc, determinând o mai precisă definire, în concret, a unor activități ale autorităților executive sau administrative

(L. Favoreu, p. 12). Cuvântul „libertăți” indică faptul că e vorba de o sferă de autonomie a individului și de posibilitatea sa de a acționa liber, iar cuvântul „publice” indică natura lor de drept public și dimensiunea verticală, în sensul că ele sunt opozabile mai ales autorităților publice și nu și celorlalți membri ai comunității. Astfel, prin excelență, libertățile publice sunt consacrate prin lege și sunt garantate prin intervenția judecătorilor obișnuiți, spre deosebire de drepturile fundamentale care sunt consacrate prin Constituție și sunt garantate prin intervenția judecătorilor constituționali (L. Favoreu, p. 77-79).

258 Sunt necesare unele explicații și cu privire la expresiile **drepturi ale omului și drepturi ale cetățenilor**. Sunt exprimări care se află într-o strânsă corelație, desemnează același domeniu și care, într-o terminologie juridică riguroasă, nu se confundă. Expresia **drepturile omului** evocă drepturile ființei umane, ființă înzestrată cu rațiune și conștiință, și căreia îi sunt recunoscute drepturile sale naturale ca drepturi inalienabile și imprescriptibile. Însă, într-o societate organizată în stat, omul se prezintă juridicește sub trei ipostaze distincte: cetățean, străin sau apatrid. Pe planul realităților juridice interne **omul devine cetățean**, altfel spus ființa umană se integrează într-un anumit sistem social-politic, comandat de reguli juridice (desigur în principal, pentru că există și reguli religioase, morale, politice). Drepturile sale naturale sunt proclamate și asigurate prin Constituția statului al cărui cetățean este, căpătând astfel viață și eficiență juridică sub denumirea de **drepturi (libertăți) cetățenești**. Desigur, recunoscând și exprimând juridicește drepturile naturale ale omului, Constituția consacră și alte drepturi care rezultă din acestea sau le asigură existența, ori sunt necesare protejării și dezvoltării sistemului social. Dacă cetățenii, în principiu, beneficiază de toate drepturile prevăzute de Constituție, străinii și apatrizii beneficiază doar de unele dintre ele și, în orice caz, de cele ce sunt indispensabile ființei umane. Sintetizând, vom putea reține că drepturile omului pe planul realităților universale, devin drepturi ale cetățenilor pe planul realităților interne ale fiecărui stat.

259 Uneori se folosește și expresia **instituția drepturilor și libertăților fundamentale**, făcându-se astfel referire la aspectul de garanții obiective pe care îl au drepturile fundamentale. Această expresie desemnează un grup de norme juridice, norme unite prin obiectul lor comun de reglementare. Ca instituție juridică ea face parte din dreptul constituțional.

1.5. Sfera drepturilor omului și cetățeanului

a. Generațiile de drepturi

260 Față de importanța crescândă a nevoii de promovare și ocrotire a drepturilor fundamentale ale cetățenilor și de dinamica acestora este firească existența, astăzi, a unei întregi varietăți de probleme juridice. Una dintre ele se

referă la caracterul eterogen al drepturilor omului, atât din punctul de vedere al originilor lor, cât și din cel al obiectivelor pe care le declară și urmăresc. Tehnic vorbind, a devenit astăzi obișnuit ca drepturile omului să fie prezentate într-o **clasificare** ce cuprinde patru **generații**, ceea ce permite o perspectivă de ansamblu, cu caracter istoric și care subliniază complementaritatea lor, atât în momentul revendicării, cât și în cel al recunoașterii juridice.

Astfel, fac parte din **drepturile din prima generație** drepturile civile și politice (cum ar fi libertatea individuală, libertatea conștiinței, libertatea de exprimare etc.), considerate ca cele mai necesare pentru afirmarea individului în raport cu puterea de stat. Aceste drepturi au exprimat un anumit stadiu de dezvoltare a societății, un stadiu de puternice revendicări și luptă contra tiraniei și despotismului. Drepturile și libertățile civile și politice (libertățile individuale mai ales) au apărut ca măsuri de protecție a individului contra violenței și arbitrariului guvernanților, ca revendicări ale unei poziții juridice egale în fața legii. Aceste drepturi au în comun natura lor intrinsecă comună (de revendicare a libertății) și tipul de titular, ființa umană considerată individual, chiar dacă unele (cum ar fi libertatea întrunirilor sau libertatea de asociere) se exercită în comun. De asemenea, aceste drepturi se definesc prin acțiunea titularului lor, care își stabilește astfel o sferă de autonomie individuală, ceea ce presupune și determină o anumită abținere din partea puterii statale de a interveni în domeniile astfel protejate. Orice ființă umană dispune de aceste drepturi, încă de la naștere, și, teoretic, trebuie să fie în măsură să le exercite oricând. Rolul puterii de stat se reduce în această situație la protejarea libertăților în general, prin asigurarea garanțiilor de autolimitare a acțiunii sale. 261

Apoi s-au impus drepturile sociale, economice și culturale, **drepturile din a doua generație** (cum ar fi dreptul la muncă, dreptul la educație, dreptul la protecție socială etc.). Dacă drepturile civile și politice nu presupuneau, în principiu, și acțiuni concrete din partea statului în afara abținerii în fața libertății persoanei (erau și mai sunt numite și drepturi negative) drepturile sociale, economice și culturale implică din partea statului acțiuni, măsuri, garanții. Drepturile din a doua generație sunt recunoscute tuturor indivizilor, dar nu în considerarea calității lor de ființă umană, ci ca membri ai unor categorii sociale determinate (pe baza unor criterii aflate în strânsă legătură cu sistemul de producție sau cu starea lor socială sau economică). Georges Burdeau le mai numea și „drepturi situate”, în sensul că titularii lor sunt astfel plasați în cadrul societății în categorii predeterminate. În plus, ele presupun o intervenție activă din partea statului, nu doar pentru garantarea lor, ci chiar și pentru asigurarea realizării lor efective, prin crearea de regimuri juridice adaptate sau de instituții specializate pentru îndeplinirea scopurilor lor (școli, spitale etc.). Chiar și terminologia juridică este diferită în cazul lor; dacă drepturile din prima generație sunt mai degrabă numite „libertatea de ...”, cele din a doua generație sunt mai degrabă „dreptul la ...” 262

263 Pe fondul sporitei internaționalizări a conceptului de drepturi ale omului, s-a impus o a **treia generație** de drepturi, denumite (poate totuși discutabil) **drepturi de solidaritate** (cum ar fi dreptul la pace, dreptul la dezvoltare, dreptul la un mediu înconjurător sănătos etc.). Ele exprimă noi aspirații sociale și politice, pe care orice individ le poate opune în mod valabil puterii publice. Aceste drepturi ridică însă mai multe semne de întrebare, căci nu este încă foarte clar dacă titularul lor este individul sau umanitatea în ansamblul său (în nume propriu sau în seama și pentru binele tuturor); la fel, nu este încă foarte clar dacă puterea publică este cea națională sau una internațională. Cert însă este faptul că ele nu pot fi realizate în conținutul lor de fiecare stat în parte, ci presupun cu necesitate cooperarea statelor. Chiar și dreptul la un mediu înconjurător sănătos, care este din ce în ce mai des consacrat și prin reglementările interne, nu poate pune în sarcina unui anumit stat obligații concrete, ci poate doar contribui la stabilirea unor obiective generale pentru acțiunile ulterioare ale respectivului stat.

264 În fața dezvoltării fără precedent a noilor tehnologii ale informației și comunicării, unii autori (G. Braibant) au făcut vorbire chiar despre o a **patra generație de drepturi**, care ar include dreptul la protecția datelor personale, dreptul la protecția vieții private (*privacy*) etc. După cum vom vedea, permanenta împropățare și îmbogățire a domeniului este una din trăsăturile caracteristice ale conceptului de drepturi ale omului, dar numai practica poate confirma sau infirma existența lor la nivel juridic. Cert este faptul că protecția datelor personale începe tot mai mult să își facă apariția chiar și la nivelul legilor fundamentale (vezi art.18 din Constituția fostei republici iugoslave a Macedoniei, adoptată la 18 iulie 1998).

Fără a detalia această problemă aici, precizăm că se impune o viziune corectă și clară asupra corelației dintre generațiile de drepturi. Ele sunt rodul evoluției conceptului de drepturi ale omului, sunt etape succesive ale unui proces unitar. Ele ilustrează însă succesiunea de doctrine și curente de gândire filozofică ce au stat la baza apariției diferitelor drepturi și formează un ansamblu indivizibil în totalitatea sa, dar neomogen în privința grupărilor sale.

b. Apariția de noi drepturi ale omului

265 În ideea promovării personalității umane doctrina a înregistrat **noi obiective și finalități ale drepturilor omului**, care valorifică raporturile dintre individ și colectivitate din perspectiva realităților contemporane. Unele din aceste deziderate s-au impus ca veritabile noi drepturi (îmbrăcând și haina juridică necesară), altele sunt încă discutabile, nu în ceea ce privește scopurile lor, care sunt progresiste și umaniste, ci în ceea ce privește fundamentarea lor juridică, încă neconvingătoare. Desigur sunt și unele formulări de noi drepturi care trebuie privite cu rezerve, fie pentru că introduc improvizația în acest

delicat și bine determinat domeniu, fie pentru că la un studiu atent al implicațiilor lor, se constată că de fapt nu slujesc cauza în numele căreia se proclamă, adică libertatea și personalitatea umană.

Într-o încercare de identificare a noilor drepturi apărute, se consideră că **266** s-a conturat un drept al dezvoltării ca domeniu al dreptului internațional pozitiv, integrat desigur în strategia noii ordini mondiale în care conceptul central îl ocupă dezvoltarea (Adrian Năstase). Sunt aduse argumente pertinente și sunt invocate documente ale unor organisme internaționale de prestigiu și cu autoritate, în sensul cărora **dreptul la dezvoltare** poate fi definit ca un drept al omului. În același timp el este considerat și ca un **drept al națiunilor la dezvoltare**, îndeplinind multiple funcționalități. De asemenea sunt prezentate ca noi drepturi ale omului, și cu valențe colective desigur: dreptul omului la un mediu sănătos; dreptul de a beneficia de patrimoniul comun al umanității; dreptul la asistență umanitară etc.

Se consideră totodată că un nou drept al omului este **dreptul la un nivel de viață decent (satisfăcător)**. Noțiunea de nivel de viață satisfăcător include, ca un minimum, dreptul la alimentație, la îmbrăcăminte și la o locuință satisfăcătoare (vezi și articolul 47 din Constituția României).

Sau, este teoretizat ca drept al omului, **dreptul la intimitate** (la respectul vieții personale), subliniindu-se în mod corect că trebuie remarcată amploarea materiei cuprinsă sub această noțiune, uneori, cu riscul de a include aici cvasitotalitatea drepturilor fundamentale ale persoanei umane.

Uneori imaginația merge chiar mai departe considerându-se că un drept al omului este **dreptul de a fi lăsat în pace**. Sau ar fi tot drepturi ale omului **dreptul de a te indigna** (Mario Alberto Nobre Lopes Soares, fost președinte al Portugaliei), dreptul la tăcere (cazul *Miranda v. Arizona*, Curtea Supremă a SUA) precum și **dreptul la nostalgie** (M. Hirsch).

În legătură cu propunerea unor noi drepturi în catalogul drepturilor fundamentale ale omului doar câteva remarci se impun. Aceste propuneri reflectă preocupări notabile. Față de scopurile urmărite prin noile drepturi propuse și teoretizate se impune însă o examinare mai profundă a tuturor implicațiilor lor. Este suficient să amintim că ideea transformării omului în subiect de drept în raporturile internaționale este nedorită și ridică multe probleme de ordin juridic pentru că riscă să scoată cetățeanul de sub jurisdicția propriului său stat. Se impune deci a se examina dacă ideile, propunerile, formulările noi din acest domeniu slujesc cu eficiență instituția drepturilor omului în esența sa. Nu este suficient ca aceste propuneri să fie doar bine intenționate, pentru că în acest sensibil domeniu improvizația și amatorismul pot duce la consecințe nedorite. **267**

De asemenea, anumite rezerve se impun cât privește unele propuneri de **generalizare** a unor drepturi, de creare a unor **drepturi-gigant**, care să încorporeze o serie de alte drepturi tradițional stabilite. Aici există riscul de a se

pierde chiar sensul și rostul drepturilor și libertăților individuale. Aceste **filtrări** sunt necesare mai ales atunci când se propune instituționalizarea acestor idei, trecerea lor în domeniul juridicului care lucrează cu categorii și noțiuni precis determinate, clare, posibil de aplicat în viața practică, pentru că dreptul (juridicul în general) este un fenomen viu, o realitate practică și nu o simplă teorie.

268 Un interes teoretic și practic aparte suscită **dreptul popoarelor de a dispune de ele însele** (dreptul la autodeterminare). În explicarea acestui drept trebuie să ținem seama de două realități și anume: este îndeobște cunoscut că Declarația Universală a Drepturilor Omului și cele două pacte au căutat să înglobeze totalitatea drepturilor posibile și imaginabile ale omului; catalogul drepturilor nu poate fi pe plan intern, concret, pretutindeni același el fiind formulat în raport cu posibilitățile fiecărui stat, posibilități date de nivelul lui de dezvoltare economică, socială și culturală. Dreptul la autodeterminare nu a fost înscris în Declarația Universală a Drepturilor Omului, așa cum apare înscris în celelalte documente privitoare la drepturile omului, fapt ce a fost considerat de unii drept o lacună a declarației. Cele două pacte privitoare la drepturile omului, consacră, încă de la început, dreptul popoarelor de a dispune de ele însele, ceea ce evidențiază legătura dintre libertatea națiunilor și a celor ce le alcătuiesc. În actul final al Conferinței pentru securitate și cooperare din Europa (Helsinki, 1975), după ce în pct. VII se expune obligația statelor de a respecta drepturile omului și libertățile fundamentale, inclusiv a libertății de gândire, de conștiință, religie, sau de convingere, la pct. VIII se stabilește obligația statelor de a respecta egalitatea în drepturi a popoarelor și dreptul lor de a dispune de ele însele. De altfel, majoritatea tratatelor, rezoluțiilor, declarațiilor, fac acest lucru frecvent punând în evidență legătura strânsă între drepturile omului și dreptul popoarelor și națiunilor de a dispune de ele însele.

Cu privire la dreptul popoarelor de a dispune de ele însele, sunt interesante opiniile formulate pentru că, într-o clară și corectă stabilire a locului său în contextul drepturilor omului, aceste opinii sunt totuși edificatoare. Se poate spune că într-o interpretare a dispozițiilor celor două pacte, a perspectivelor deschise de acestea, dreptul popoarelor de a dispune de ele însele a fost considerat „ca cel mai fundamental dintre toate drepturile omului”. De asemenea s-a susținut că dreptul popoarelor de a dispune de ele însele este un **drept al omului**, pentru ca să se adauge că egalitatea în drepturi a popoarelor și dreptul de a dispune de ele însele constituie **un principiu fundamental** al dreptului internațional, iar apoi să se arate că ele constituie o **condiție esențială** pentru exercitarea tuturor drepturilor și libertăților omului. Karel Vasak, discutând această problemă considera că, foarte adesea, cedând prestigiului de care se bucură drepturile omului în viața contemporană, autorii fac din autodeterminare un veritabil drept al omului. Această concepție arăta autorul, a fost

în mod egal reținută de Națiunile Unite și Pactele drepturilor omului încep prin a declara că „Toate popoarele au dreptul de a dispune de ele însele. În virtutea acestui drept, el își determină liber statutul politic și își asigură liber dezvoltarea economică, socială și culturală”. Dar, adăuga Karel Vasak, este o asimilare justificată mai mult prin avantajul unor motive de oportunitate politică decât prin rațiuni de fond ca autodeterminarea popoarelor să poată figura printre drepturile omului. „Neputându-se exercita decât colectiv autodeterminarea este pentru popoare ceea ce este libertatea pentru indivizi, altfel spus ea este baza existenței lor. Dacă autodeterminarea nu poate fi un drept individual al omului, ea este foarte sigur condiția necesară a existenței drepturilor omului, în sensul că acolo unde ea nu există, omul nu poate fi liber pentru că lui îi este interzis a se elibera”. De altfel, Karel Vasak a explicat autodeterminarea în cadrul condițiilor ce trebuie îndeplinite pentru ca drepturile omului să devină o realitate juridică.

Un alt autor, Karl Josef Partsch, se întreabă dacă autodeterminarea constituie unul din drepturile omului sau reprezintă, așa cum adesea se pretinde, condiția esențială a tuturor drepturilor omului, constatând că ambele interpretări sunt subiecte de controverse. El însă cercetează autodeterminarea în cadrul principiilor de bază ale drepturilor omului, acestea fiind: autodeterminarea, egalitatea și nediscriminarea.

Explicațiile date motivează de ce stabilirea sferei drepturilor omului și cetățeanului nu este o problemă simplă, în orice caz, catalogul acestora poate și trebuie mereu amendat.

§2. Noțiunea de îndatoriri fundamentale

Existența îndatoririlor fundamentale se impune deoarece este de necon- 269
ceput ca membrii unei colectivități umane să nu aibă alături de drepturi și anumite îndatoriri, anumite obligații față de societatea în care trăiesc. Îndatoririle fundamentale mobilizează oamenii la realizarea scopurilor societății, constituind în același timp garanția, printre alte garanții, că drepturile fundamentale se pot realiza efectiv. Existența unor îndatoriri este stipulată în chiar cele două pacte internaționale privitoare la drepturile omului care stabilesc că omul are îndatoriri față de semenii săi și față de colectivitatea căreia îi aparține și este dator a se strădui să promoveze și să respecte drepturile recunoscute în pacte.

În primul rând, îndatorirea fundamentală a cetățeanului este o **obligație** și nu o îndrituire, așa cum este dreptul fundamental. Ea presupune din partea cetățeanului îndeplinirea unor cerințe determinate de sarcinile și scopurile societății.

În al doilea rând, îndatoririle fundamentale sunt asigurate în realizarea lor prin convingere sau la nevoie prin forța de constrângere a statului, căci ele sunt veritabile obligații juridice.

În fine, îndatoririle fundamentale, sunt acele obligații cărora societatea, la un anumit moment, le atribuie o **valoare mai mare**, valoare ce se reflectă în **regimul juridic** special ce li se atribuie. Altfel spus, din noianul de obligații pe care un cetățean le poate avea, în multitudinea de raporturi juridice – inclusiv cele constituționale – în care intră, numai unele au valoare de îndatoriri fundamentale. Căpătând această valoare ele sunt înscrise ca atare în constituție. Stabilim astfel o altă trăsătură a îndatoririlor fundamentale și anume aceea că ele sunt expres formulate prin chiar textul constituției.

Putem spune deci că îndatoririle fundamentale sunt acele **obligații ale cetățenilor, considerate esențiale de către popor pentru realizarea intereselor generale, înscrise în Constituție și asigurate în realizarea lor prin convingere sau la nevoie prin forța de constrângere a statului.**

Secțiunea a II-a. Natura juridică a drepturilor fundamentale

270 În literatura juridică se arată că drepturile fundamentale ale cetățenilor nu se deosebesc de alte drepturi subiective nici prin natura lor și nici prin obiectul lor. Credem însă ca aceste drepturi își justifică pe deplin existența ca o categorie distinctă de celelalte drepturi subiective prin importanța economică, socială și politică pe care o au. Aceasta justifică și interesul teoretic și practic al reluării în discuție a naturii juridice a drepturilor fundamentale. Vom examina succint doar unele teorii.

271 Cea mai răspândită teorie a fost și este încă **teoria drepturilor naturale** (Locke, Wolff, Blackstone, J.J. Rousseau). În această teorie se consideră că libertățile publice ar avea o natură deosebită de celelalte drepturi ale omului, deoarece cetățeanul le dobândește în calitatea sa de om, sunt opozabile statului și nu sunt stabilite prin legi, contracte etc. Calificând drepturile fundamentale ca **absolute**, Blackstone le deosebea de alte drepturi care erau creațiunea societății, deoarece ele derivau din legile naturii și erau anterioare acestora din urmă.

O altă teorie a fost **teoria individualistă** (F. Bastiat, A. Esmein, H. Chenan, H.J. Laski). Astfel, A. Esmein fundamentează această diferențiere, găsind că sursa oricărui drept este în individ, pentru că acesta singur e o ființă reală, liberă și responsabilă. El denumeste drepturile fundamentale, libertăți necesare, cele mai necesare din toate.

În **teoria drepturilor reflexe** nu se face deosebire de natură juridică între drepturile fundamentale și celelalte drepturi subiective, toate fiind considerate o creație a dreptului obiectiv. Totuși Jellinek face o distincție pornind de la diferența dintre noțiunea de putere juridică și cea de posibilitate juridică. Astfel drepturile obișnuite ar conține în ele atât o posibilitate juridică, cât și o

putere juridică, în timp ce drepturile publice ar fi puteri de voință create exclusiv de lege care nu presupun și o activitate naturală garantată de lege.

Prezintă interes și alte teorii. Astfel dacă J.Renauld arată că drepturile fundamentale ar desemna **trăsăturile esențiale ale statutului juridic** al ființei umane, Philippe Braud arată că libertățile publice pot fi considerate ca **obligații în sarcina statului**, ca limitări aduse competenței sale care lasă să subziste o sferă de autonomie individuală.

În concluzie, una din trăsăturile generale ale multor teorii referitoare la natura juridică a drepturilor fundamentale este aceea că nu există nici o deosebire de natură juridică între drepturile fundamentale și celelalte drepturi. Toate sunt considerate a fi **drepturi subiective**. 272

Deși se pleacă de la o bază comună, și anume categoria drepturilor subiective, concluziile diferă. Astfel, drepturile și libertățile fundamentale sunt considerate de unii elemente ale **capacității de folosință** a cetățenilor. Această susținere nu poate fi primită, pentru că în dreptul constituțional, capacitatea juridică nu se divide în capacitate de folosință și capacitate de exercițiu. Într-o altă opinie, plecându-se de la teza că drepturile fundamentale sunt drepturi subiective și că aceste drepturi nu pot exista decât în **cadrul unui raport juridic** concret, se consideră că acest raport juridic este cetățenia, ca relație între persoana fizică și stat, iar drepturile fundamentale ale cetățenilor constituie tocmai conținutul acestui raport juridic, drepturile cetățeanului fiind obligații pentru stat, iar îndatoririle cetățeanului fiind drepturi ale statului. Bineînțeles că drepturile fundamentale sunt drepturi subiective, dar este dificil de argumentat că împreună cu îndatoririle ar forma conținutul raportului juridic de cetățenie pentru simplul motiv că cetățenia nu este un raport juridic.

Putem reține, ca o trăsătură generală, că drepturile fundamentale sunt drepturi subiective. Împreună cu celelalte drepturi subiective și cu îndatoririle corelative, ele formează **statutul juridic** al cetățeanului.

Secțiunea a III-a. Corelația dintre reglementările interne și cele internaționale cu privire la drepturile fundamentale

În ansamblul complex de realități, probleme și deziderate ce preocupă omenirea, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale ființei umane ocupă un loc important. Includerea drepturilor și libertăților cetățenești printre problemele majore este rezultatul firesc nu numai al importanței lor deosebite, ci și al strânsei lor interdependențe cu problemele cardinale ale omenirii. 273

Preocupările pentru promovarea și ocrotirea drepturilor și libertăților cetățenești au depășit în timp limitele și granițele tradiționale, ca o consecință firească a cursului istoric în care omenirea s-a angajat, îndeosebi după

cel de-al doilea război mondial, în străduința de a se pune capăt exploatării și violenței, rasismului și discriminării naționale, inegalității dintre oameni. În contextul general al evoluției statului și dreptului, proprietății, educației, culturii și științei și instituția libertăților cetățenești a cunoscut un dinamism aparte. Aceasta nu înseamnă că nu mai sunt multe lucruri de înfăptuit în acest domeniu deși se consideră că astăzi națiunile par a fi mai apropiate decât oricând, iar omenirea dispune de resurse enorme pentru a îmbunătăți condițiile de viață ale tuturor.

Evoluția acestei instituții este o permanență, ea implică eforturi continue ale oamenilor, dar și ale statelor, în tendința generală spre mai bine. Pentru că în lumea contemporană continuă să subziste pericole pentru libertățile cetățenești precum foamea, impactul anumitor activități asupra mediului înconjurător, terorismul, legislația retroactivă, tendința de a „criminaliza” opoziția prin aducerea dezacordului politic sub incidența legii penale, utilizarea formelor de detenție fără judecată, răpirile sau asasinatele, tortura și tratamentul umilitor și degradant etc.

În timpul care a trecut de la crearea Organizației Națiunilor Unite și desigur de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului (1948), instituția drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale a cunoscut o dinamică aparte, plină de semnificații. Dar, și aceasta este o trăsătură importantă a evoluției instituției, drepturile omului, ca problemă și realitate, au depășit granițele statelor, devenind o problemă a lumii. Așa văzute lucrurile, în domeniul reglementărilor juridice, există **reglementări internaționale și reglementări interne** cu privire la drepturile, libertățile și obligațiile fundamentale. Realizarea unei corelații cât mai reușite între aceste două categorii de reglementări, implică asigurarea drepturilor cetățenilor la nivelul standardelor impuse de reglementările internaționale, lucru dificil de realizat și care cere timp, față de marea diversitate în dezvoltarea economică, socială și culturală a statelor lumii.

- 274 Pe plan internațional preocupările pentru promovarea drepturilor omului s-au concretizat în câteva documente de reală valoare, între care trebuie menționate îndeosebi Declarația Universală a Drepturilor Omului (10 decembrie 1948); Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale și Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (16 decembrie 1966); Actul final al Conferinței pentru securitate și cooperare din Europa (Helsinki, 1975), Documentul final al Reuniunii de la Viena a reprezentanților statelor participante la Conferința pentru securitate și cooperare în Europa (1989), Carta de la Paris (1990), Constituția Europei (care a rămas o frumoașă și îndrăzneată încercare), Tratatul de la Lisabona (2007), Regulamentul Consiliului Uniunii Europene privind înființarea Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (2007).

De asemenea s-au adoptat și sunt în vigoare o multitudine de alte convenții, declarații, principii, protocoale, prin care se realizează reglementări în anu-

mite domeniul sau pentru anumite categorii de oameni (femei, copii, ostateci, refugiați și prizonieri etc.) Un pas înainte în ocrotirea drepturilor omului l-a constituit adoptarea unor convenții regionale, precum Convenția europeană asupra drepturilor omului din anul 1950, Convenția interamericană din anul 1969, Carta africană din 1981. Aceste convenții au pus în valoare o serie de proceduri și mecanisme juridice prin care se asigură promovarea și protecția drepturilor omului.

Ca atare, evoluția instituției s-a exprimat prin existența a două mari categorii de reglementări și anume reglementări interne și reglementări internaționale. În mod firesc marea problemă teoretică și practică a fost și este tocmai **corelația** dintre reglementările internaționale și cele interne. S-a pus și se pune deci problema de a ști cum trebuie abordată această corelație și desigur ce consecințe, îndeosebi juridice, rezultă dintr-o asemenea abordare.

Aceasta impune un scurt examen al celor mai interesante puncte de vedere 275 exprimate deja în literatura de specialitate. Astfel se arată că pactele, convențiile, declarațiile și alte asemenea acte adoptate pe plan internațional pun în valoare realitatea în sensul căreia aplicarea convențiilor relative la drepturile omului trebuie făcută ținând seama de necesitatea permanentă a armonizării cerințelor cooperării internaționale în acest domeniu cu principiul suveranității statelor, deoarece procedurile care ar nesocoti acest raport ar duce la un amestec în afacerile interne ale statelor. De aceea, aceste instrumente internaționale au ca principal mijloc pentru executarea lor **asumarea de către statele-părți** a obligației de a lua măsuri legislative și de altă natură pentru asigurarea realizării drepturilor prevăzute în ele.

Constatându-se că tendința majorității statelor, tendință conformă principiilor stabilite de Carta Organizației Națiunilor Unite, este formularea acestor drepturi și libertăți pe calea unor convenții internaționale, urmând ca realizarea lor să aibă loc prin reglementări de drept intern, se conchide că se merge pe ideea realizării și garantării drepturilor omului prin măsuri legislative interne. Chiar Convenția europeană a drepturilor omului era și este considerată a nu urmări să se substituie sistemelor naționale de control în domeniul drepturilor omului, ci de a furniza o **garanție internațională suplimentară**. Se arată astfel că în termenii angajamentelor consimțite, drepturile și libertățile definite în convenție sunt mai întâi și mai ales garanții pentru legislațiile și practicile naționale și puterile publice ale tuturor statelor contractante, care au obligația de a asigura indivizilor ce țin de jurisdicția lor posesiunea efectivă a acestor drepturi și libertăți. Mecanismul internațional de control nu intervine decât în cazul eșecului garanției naționale, având un caracter **complementar și subsidiar** față de mecanismele interne.

Discutându-se corelația dintre reglementările internaționale și cele interne 276 în domeniul drepturilor omului se motivează pe larg teza în sensul căreia nu au nimic comun cu colaborarea internațională încercările de a atribui exclusiv

individului calitatea de **subiect de drept internațional**, de a acredita ideea că el are acum aptitudinea și capacitatea de a se adresa mai întâi și direct organelor internaționale pentru anumite drepturi sau revendicări. Precum se arată în literatura juridică asemenea proceduri au un caracter **limitat și derogator**.

277 Corelația dintre reglementările internaționale și cele interne poate ridica și unele aspecte mai deosebite. Astfel se consideră că probleme serioase se pot ridica în caz de conflict între criteriile naționale de protecție a drepturilor fundamentale și cele ale Uniunii Europene, în particular când protecția națională merge mai departe decât cea stabilită prin **dreptul comunitar**. În aceste situații există o tensiune datorată dorinței de a oferi cetățenilor o protecție optimă a drepturilor fundamentale în contextul uniformizării pe care o impune dreptul comunitar. Această problemă s-a ridicat în special în contextul dreptului constituțional italian (cazul Frontini) și german (afacerile Solange I și II și Maastricht). Constituantul român, în anul 2003, a resimțit nevoia de a revizui unele dispoziții constituționale, înscriind astfel în art. 20 alin. (2) că dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

278 Deosebit de interesant este și faptul că **sistemele jurisdicționale internaționale** au cunoscut o influență crescândă prin „pătrunderea” lor directă în dreptul statelor, ca și prin exemplele pe care le oferă și prin efectele lor asupra sistemelor juridice naționale. Se subliniază astfel forța morală a reglementărilor internaționale, faptul că ele se pot impune dacă prin conținutul lor apără valorile umane fundamentale.

279 Sintetizând, putem constata că dominantă în ansamblul preocupărilor teoretice, legislative și practice privitoare la drepturile omului este ideea în sensul căreia **proclamarea și garantarea efectivă** a acestora revine **reglementărilor juridice interne**. Aceste drepturi sunt deci efective în măsura în care prin legislațiile interne sunt declarate ca drepturi fundamentale ale cetățenilor și garantate în exercițiul lor, în cadrul raporturilor concrete dintre cetățeni și stat. Această idee dă dimensiunile reale ale direcțiilor în care trebuie să se acționeze și implicit ale mijloacelor, formelor și soluțiilor ce pot fi formulate și folosite. Această idee dominantă este azi o realitate considerându-se că drepturile omului nu au nici un sens decât dacă sunt înscrise în sistemul constituțional, legislativ și judiciar al fiecărui stat.

Corelația reglementărilor interne cu cele internaționale, sporirea (îndeosebi după adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, decembrie 1948) a preocupărilor și reglementărilor internaționale, nu schimbă și nu diminuează rolul major al legislației interne în proclamarea și garantarea drepturilor

cetățenești în promovarea și încurajarea drepturilor omului în general. Aceasta pentru că statele și națiunile sunt și rămân cadrul firesc în care se pot realiza libertățile publice. În acest sens sunt formulate și prevederile din Carta ONU, din Declarația Universală a Drepturilor Omului, din cele două pakte privitoare la drepturile omului, din Actul final de la Helsinki etc. Acest sens dă expresie recunoașterii **suveranității statelor**, calității lor de membri egali ai comunității internaționale, fiind reflectarea faptului că drepturile și libertățile cetățenești pot fi reale, efective, numai în măsura în care prin constituțiile statelor sunt proclamate și garantate. Aceasta le dă în ultimă instanță conținut și eficiență. Dar, și acest lucru este la fel de important, încurajarea și promovarea drepturilor omului implică o permanentă perfecționare a reglementărilor juridice interne în acord cu reglementările internaționale în acest domeniu. Aceasta motivează și prevederile Constituției României care reglementează corelația dintre aceste reglementări într-o viziune nouă, modernă și eficientă.

Secțiunea a IV-a. Clasificarea drepturilor și libertăților fundamentale

§1. Criterii de clasificare a drepturilor fundamentale

Necesitatea clasificării, a unei ordini în gruparea și enumerarea drepturilor fundamentale, a apărut numai după ce aceste drepturi au fost proclamate prin declarații de drepturi și mai ales prin constituții. În literatura de specialitate s-au realizat **multe clasificări** formulate în epoci diferite, având ca suport concepții și legislații diferite. Mai mult chiar, drepturile cetățenești au evoluat atât în ceea ce privește conținutul, cât și sfera lor. **280**

Cea mai autorizată clasificare, pentru vremea sa, se consideră cea dată de Pellegrino Rossi, în timpul când în Franța se fonda învățământul dreptului constituțional. Astfel, el distingea trei categorii de drepturi: private, publice și politice. O altă clasificare des întâlnită este cea care prezintă drepturile fundamentale sub două grupe: egalitatea civilă și libertatea individuală. Paul Negulescu împărțea libertățile publice în două categorii și anume: în libertăți primordiale sau primare și libertăți secundare sau complementare. Caracteristic pentru literatura juridică dinaintea celui de al doilea război mondial este faptul că în clasificarea drepturilor nu se cuprindeau nici drepturile social-economice (care, bineînțeles, nu erau proclamate prin constituții) și, cu unele excepții, nici drepturile politice, căci plecând de la faptul că Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului din 1789 nu vorbea nimic despre „drepturile politice”, se pare că în concepția autorilor acesteia, nu erau soco- **281**

tite drepturi, ci modalități de exercitare a unei funcții. Între timp s-au impus noi aspecte privind clasificarea drepturilor cetățenești.

282 Astfel unii le clasifică în **drepturi individuale și drepturi colective**. În categoria drepturilor colective sunt incluse dreptul popoarelor la autodeterminare; la liberarea de sub jugul colonial, dreptul de asociere în sindicate, egalitatea națională, egalitatea între sexe etc., adică unele drepturi care prin sensul și posibilitatea de exercitare rezidă în apartenența la un grup social. În grupa drepturilor individuale sunt incluse dreptul de proprietate, libertatea persoanei, libertatea presei, libertatea conștiinței etc.

Explicații interesante dă cu privire la drepturile individuale și colective Theodor C. Van Boven, care pleacă de la constatarea în sensul căreia în fapt Declarația Universală a Drepturilor Omului a plasat individul și personalitatea sa la un nivel superior sferei naționale și internaționale. La baza acestui fapt a stat ideea esențială că fiecare ființă umană trebuie să poată beneficia de șanse depline și egale pentru a-și dezvolta personalitatea sa, respectând drepturile altuia și colectivității în ansamblu. Pe parcurs preocupările au mers spre drepturile colective, care sunt prin excelență drepturi ale minorităților și au ca obiect apărarea și dezvoltarea caracteristicilor lor și dreptul popoarelor la autodeterminare, altfel spus dreptul de a-și determina liber statutul lor politic și de a-și urma liber dezvoltarea lor economică, socială și culturală. Astfel cele două pakte privitoare la drepturile omului proclamă un drept colectiv, dreptul tuturor popoarelor de a dispune de ele însele. În o asemenea viziune acesta a fost considerat cel mai important drept al omului. Cu timpul s-a considerat că și drepturile economice și sociale au aspecte colective (în ceea ce privește beneficiarii lor). Dar arată T. Boven, Proclamația de la Teheran (1968) exprimă cel mai clar și complet tendința modernă de a considera drepturile omului într-o optică colectivistă. Proclamația de la Teheran vorbește în mai multe rânduri de încălcările grave și masive ale drepturilor omului ca urmare a politicii și practicii de apartheid și de discriminare rasială, a colonialismului, opresiunilor și conflictelor armate, a discriminărilor pe criterii de rasă, religie, credințe, opinii. Proclamația menționează marea ruptură dintre țările dezvoltate și cele în curs de dezvoltare și care este un obstacol în calea respectului efectiv al drepturilor omului și în rezolvarea problemelor urgente și grave precum analfabetismul și discriminările privitoare la femei. În fapt spune acest autor, Proclamația de la Teheran reflectă tendința stabilirii unei relații între drepturile omului și problemele politice și economice mondiale. În timp ce Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948 face din individ **figura centrală**, Proclamația de la Teheran consideră mai întâi colectivitatea (grupul) ca victima masivelor încălcări ale drepturilor omului. S-a manifestat deci, în decursul a două decenii, o **evoluție** de la o concepție a drepturilor omului axată pe individ la o concepție axată pe colectivitate.

283 Unele considerații cu privire la clasificarea drepturilor omului în drepturi individuale și drepturi colective se impun. Clasificările nu sunt operații cu

consecințe numai teoretice, ci ele au importante consecințe și implicații practice (regimul juridic aplicabil, garanțiile etc.). Unele clasificări sunt rezultatul unei interesante și vii evoluții istorice, a unor condiții economice și sociale în care viața umană se desfășoară. Aceste clasificări, lucru verificat în istoria instituției, s-au realizat pe diferite criterii și pentru anumite scopuri, printre care și acela de a pune într-o lumină deosebită anumite drepturi. Criteriul științific, verificat, al clasificării drepturilor cetățenilor este cel al conținutului acestora, știut fiind că este riscant să se dea o clasificare a drepturilor omului fondată pe greutatea sau importanța lor. Se pune deci problema de a preciza ce **criteriu științific** se poate folosi pentru clasificarea drepturilor în drepturi individuale și colective. Din opiniile exprimate în doctrină ar reieși drept criterii fie **natura** lor, fie realitatea că **exercițiul** lor implică apartenența la un colectiv, participarea colectivului etc. Se pune deci accent pe **posibilitatea de realizare** a drepturilor, în ideea generoasă de a găsi noilor drepturi suport științific și juridic. Aceste criterii nu au totuși valoarea criteriului conținutului drepturilor.

În fond toate drepturile și libertățile omului sunt totodată atât individuale cât și colective. Aceasta deoarece dreptul fundamental este prin natura sa juridică un drept subiectiv, iar dreptul subiectiv are eficiență și existență numai în cadrul unor raporturi ale subiectului de drept cu alte subiecte de drept (raporturi juridice). Drepturile subiective au importanță și valoare (teoretică și practică) numai într-un context social-statal, într-o colectivitate. Normele juridice și deci drepturile și obligațiile individului (cetățean, om) prezintă interes și eficiență numai într-o colectivitate, într-o societate care pentru a exista și a se dezvolta își creează reguli și structuri, între care cele juridice, dacă nu cumva sunt chiar decisive, au în orice caz o mare importanță. De aceea omul nu se poate contrapune societății, dar nici nu trebuie topit, absorbit în aceasta. Relația trebuie corect văzută pentru că altfel există riscul ca un element să fie sacrificat. Or, individualitatea drepturilor pune în valoare universul omului, personalitatea sa. Iată de ce indiferent dacă este vorba de drepturile omului în general sau de drepturile cetățenilor români, titularul dreptului sau al libertății nu poate fi o colectivitate, un grup social, ci este persoana fizică, omul, cetățeanul român pentru cele prevăzute în Constituție. Fiecare drept, fiecare libertate sunt **individuale** prin **titularul** lor.

Pe de altă parte, nu pot fi puse pe același plan, mai bine zis nu pot fi considerate ca drepturi fundamentale cetățenești dreptul popoarelor la autodeterminare sau la eliberare de sub jugul colonial. Acestea sunt principii degajate din normele dreptului internațional, sunt drepturi ale popoarelor, națiunilor, au o mare importanță pentru drepturile omului dar nu trebuie identificate sau confundate cu acestea. Tendința de socializare (colectivizare) a drepturilor omului trebuie privită la adevărata sa valoare și eficiență pentru că o prea mare generalizare a drepturilor omului riscă să ducă la pierderea sensului și rostului pentru care au fost proclamate.

Nu se poate, bineînțeles, ignora interesul practic al drepturilor denumite „colective”, mai ales în viața internațională și desigur nu se poate ignora legătura lor cu drepturile tradiționale. Nu trebuie ignorată nici dezvoltarea în conținut a unor drepturi tradiționale și nici apariția unor drepturi noi. Acestea nu se contrapun drepturilor tradiționale, nu au apărut în dauna acestora ci tocmai pentru dezvoltarea și promovarea lor. Iar clasificările drepturilor nu trebuie să ducă la ierarhizarea lor, la contrapunerea lor sau la scăderea importanței unora dintre ele.

- 284 Sintetizând, se impune menționarea și a unei clasificări a drepturilor cetățenești, pe criteriul **modului de realizare**, în drepturi a căror realizare practică se poate înfăptui numai în colaborare cu alții, cu o colectivitate umană și drepturi individuale. Această clasificare este mai importantă desigur în dreptul internațional, pe plan intern fiind o clasificare mai puțin juridică. Ea face legătura între drepturile colectivităților umane și cele ale oamenilor. Ea exprimă legătura dintre reglementările internaționale și cele interne în domeniul drepturilor omului și cetățeanului.
- 285 Privitor la clasificarea drepturilor și libertăților cetățenești se impune menționată ideea în sensul căreia aceasta nu trebuie să fie interpretată ca o **ierarhizare** a lor. Toate drepturile omului (cetățeanului) au aceeași importanță. Este desigur cert că unele drepturi depind în realizarea lor de altele, că unele drepturi îndeplinesc și funcția de garanții pentru celelalte, că drepturile economice și sociale au un rol deosebit în realizarea dreptului la educație sau a libertăților social-politice. Lucrurile trebuie deci gândite și teoretizate în ideea promovării și protecției tuturor drepturilor.
- 286 O altă caracteristică a drepturilor fundamentale, în ciuda numeroaselor posibile clasificări, este **indivizibilitatea** lor. Această caracteristică nu este înlăturată prin clasificarea drepturilor, deoarece clasificarea nu urmărește ruperea, divizarea drepturilor, ci dimpotrivă explicarea structurii interioare a sistemului unitar al drepturilor, libertăților și îndatoririlor cetățenilor. Ca atare, în teorie ca și în practică, se impune să se acorde o importanță egală drepturilor economice, sociale, culturale, civile și politice. Toate drepturile omului sunt la fel de importante și formează un **tot unitar**.
- 287 Valorificând cele explicate până aici, folosind **criteriul conținutului** drepturilor și libertăților cetățenești, conținut ce determină de altfel și finalitatea acestor drepturi, vom clasifica drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor români în mai multe categorii. O primă categorie o formează **inviolabilitățile**, adică acele drepturi și libertăți care, prin conținutul lor, asigură viața, posibilitatea de mișcare liberă, siguranța fizică și psihică, precum și siguranța domiciliului persoanei fizice. În această categorie includem: dreptul la viață, dreptul la integritate fizică, dreptul la integritate psihică, libertatea individuală, dreptul la apărare, dreptul la libera circulație, dreptul la ocrotirea vieții

intime, familiale și private, inviolabilitatea domiciliului. A doua categorie este formată din **drepturile și libertățile social-economice și culturale**, adică din acele drepturi și libertăți care prin conținutul lor asigură condițiile sociale și materiale de viață, educația și posibilitatea protecției acestora. În această categorie includem: dreptul la învățătură; accesul la cultură; dreptul la ocrotirea sănătății; dreptul la un mediu sănătos; dreptul la muncă și la protecția socială a muncii; dreptul la grevă; dreptul de proprietate; dreptul la moștenire; dreptul la un nivel de trai decent; dreptul la căsătorie; dreptul copiilor și tinerilor la protecție și asistență; dreptul persoanelor cu handicap la o protecție specială. O a treia categorie cuprinde **drepturile exclusiv politice**, adică acele drepturi care, prin conținutul lor, pot fi exercitate de către cetățeni numai pentru participarea la guvernare. În această categorie includem: dreptul la vot, dreptul de a fi ales (inclusiv în Parlamentul European). A patra categorie o formează **drepturile și libertățile social-politice**, adică acele drepturi și libertăți care, prin conținutul lor, pot fi exercitate de către cetățeni **la alegere**, fie pentru rezolvarea unor probleme sociale și spirituale, fie pentru participarea la guvernare. Aceste drepturi și libertăți asigură posibilitatea de exprimare a gândurilor și opiniilor, fapt pentru care deseori sunt denumite libertăți de opinie. În această categorie includem: libertatea conștiinței, libertatea de exprimare, dreptul de informație; libertatea întrunirilor; dreptul de asociere; secretul corespondenței. În fine, a cincea categorie, este formată din **drepturile garanții**, adică din acele drepturi care, prin conținutul lor, joacă, în principal, rolul de garanții constituționale. În această categorie includem: dreptul de petiționare; dreptul persoanei vătămate de către o autoritate publică.

În legătură cu clasificarea prezentată se impun câteva explicații. Această clasificare cuprinde drepturile și libertățile nominalizate prin Constituția României, care aparțin cetățenilor români. Acesta este motivul pentru care nu au fost incluse aici și dreptul de azil și cele exclusiv-politice ale cetățenilor europeni. În România, **dreptul de azil**, prevăzut în articolul 18 alineatul (2) din Constituție, nu este un drept al cetățenilor români, ci unul al cetățenilor străini și apatrizilor. Menționarea sa în Constituție este expresia valorii deosebite a acestui drept al omului, drept de îndelungată tradiție. De asemenea, nu a fost menționat aici nici dreptul cetățenilor Uniunii Europene, cetățeni care îndeplinesc cerințele legii organice, de a alege și a fi aleși în autoritățile administrației publice locale [articolul 16 alineatul (4)], întrucât și acest drept se referă la cetățeni străini. În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, exercitarea acestui drept va permite o mai bună integrare a cetățenilor europeni în cadrul statului român și va contribui la creșterea democrației la nivel local.

Apoi, cât privește **ordinea** categoriilor, precum și ordinea enumerării drepturilor și libertăților în fiecare categorie, ea nu trebuie interpretată ca o ierarhizare a acestora. Pe cât posibil am preferat ordinea nominalizării lor în

Constituție, de unde și concluzia că această clasificare este perfectibilă și nu o considerăm în afara unor rezerve de ordin științific.

O mențiune aparte se impune în legătură cu **egalitatea în drepturi** a cetățenilor, pentru motivul că nu este considerată aici o categorie distinctă de drepturi. Fără a intra în detalii vom observa că în literatura juridică, reflectându-se desigur starea constituțională, egalitatea în drepturi a cetățenilor a fost considerată (și probabil mai poate fi considerată) ca fiind fie: a) un principiu fundamental; b) o categorie de drepturi; c) un drept politic. În ceea ce ne privește, plecând desigur și de la structura titlului II al Constituției, considerăm egalitatea în drepturi a cetățenilor ca fiind un principiu fundamental pentru întreg domeniul examinat.

§2. Scurtă prezentare a drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute în Constituția României

Din examinarea Constituției putem nominaliza, în ideea realizării unui inventar util examinării ce o facem, următoarele drepturi, libertăți și îndatoriri fundamentale:

289 Catalogul drepturilor și libertăților prevăzute în Constituția României

1. Dreptul la viață (22)
2. Dreptul la integritate fizică (22)
3. Dreptul la integritate psihică (22)
4. Libertatea individuală (23)
5. Dreptul la apărare (24)
6. Dreptul la liberă circulație (25)
7. Dreptul la ocrotirea vieții intime, familiale și private (26)
8. Inviolabilitatea domiciliului (27)
9. Dreptul la învățătură (32)
10. Accesul la cultură (33)
11. Dreptul la ocrotirea sănătății (34)
12. Dreptul la un mediu înconjurător sănătos (35)
13. Dreptul la muncă și la protecția socială a muncii (41; 42)
14. Dreptul la grevă (43)
15. Dreptul de proprietate (44)
16. Dreptul la moștenire (46)
17. Libertatea economică (45)
18. Dreptul la un nivel de trai decent (47)
19. Dreptul la căsătorie (48)
20. Dreptul copiilor și tinerilor la protecție și asistență (49)
21. Dreptul persoanelor cu handicap la o protecție specială (50)
22. Dreptul de vot (36)

23. Dreptul de a fi ales (37 și 38)
24. Libertatea conștiinței (29)
25. Libertatea de exprimare (30)
26. Dreptul la informație (31)
27. Libertatea întrunirilor (39)
28. Dreptul de asociere (40)
29. Secretul corespondenței (28)
30. Dreptul de petiționare (51)
31. Dreptul persoanei vătămate de către o autoritate publică (52)

Catalogul îndatoririlor fundamentale prevăzute în Constituția 290 României

1. Îndatorirea de fidelitate față de țară (54)
2. Îndatorirea de apărare a patriei (55)
3. Îndatorirea de a contribui la cheltuielile publice (56)
4. Îndatorirea de exercitare cu bună-credință a drepturilor și libertăților și de a respecta drepturile și libertățile celorlalți (57)

2.1. Principiile generale ale drepturilor fundamentale

Universalitatea drepturilor – Constituția arată că „Cetățenii beneficiază 291 de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea”. Universalitatea drepturilor și libertăților se referă atât la sfera propriu-zisă a drepturilor cât și la titularii acestora. Sub primul aspect ea exprimă vocația omului, a cetățeanului pe planul realităților juridice interne fiecărei țări, pentru **toate** drepturile și libertățile. Sub cel de al doilea aspect, universalitatea exprimă ideea că **toți** cetățenii unui stat se pot bucura de aceste drepturi și libertăți.

Neretroactivitatea legii – Constituția consacră în alineatul (2) al articolului 15 un principiu de drept de incontestabilă tradiție, actualitate și justiție și anume neretroactivitatea legii. Este fără îndoială recunoscut că o lege odată adoptată produce și trebuie să producă efecte juridice numai pentru viitor. Aceasta pentru simplul motiv că legea se adresează subiecților de drept, permițând sau interzicând și, bineînțeles, sancționând atitudinile deviate. Or, este absurd să se pretindă unui subiect de drept să răspundă pentru o conduită ce a avut-o anterior intrării în vigoare a unei legi care reglementează această conduită. Subiectul de drept nu putea să prevadă ce va reglementa legiuitorul, iar comportamentul său este normal și firesc dacă se desfășoară în cadrul ordinii de drept în vigoare.

Față de principiul potrivit căruia legea produce efecte juridice numai pentru viitor s-au impus în practica juridică și, desigur, în legislație, două mari excepții și anume cea privind aplicarea legii penale mai blânde și cea privind

legile interpretative. Anterior revizuirii Constituției alineatul (2) al articolului 15 prevedea numai excepția legii penale mai favorabile. Finalitatea stabilirii unor sancțiuni constă în realizarea scopului lor preventiv și represiv, astfel încât dacă pentru fapte sociale mai grave (infrațiuni) este unanim acceptată derogarea de la principiul neretroactivității legii, cu atât mai mult ea trebuie să fie aplicată în cazul unora mai ușoare (contravenții). Ipoteza referitoare la legile interpretative rămâne valabilă, ea fiind la dispoziția autorității statale căreia îi revine atribuția interpretării general-obligatorii a legilor. Această ipoteză, însă, nu este în fond o excepție de la neretroactivitatea legii, întrucât interpretarea general-obligatorie, ca orice interpretare de altfel, lămurește înțelesul normei interpretate, dar nici nu adaugă și nici nu modifică acest înțeles, ci îl clarifică, în funcție de diversitatea situațiilor pe care norma interpretată le reglementează. De regulă, o asemenea interpretare este de competența organului care a emis norma, dar acesta – mai ales dacă este organul legiuitor – poate adăuga la normă, tocmai în scop de clarificare, anumite reguli subsidiare, noi; în această ipoteză este necesar însă de distins între ceea ce constituie interpretare – *stricto sensu* – de ceea ce reprezintă reguli noi, care, chiar dacă au fost consacrate cu scopul de a asigura o mai riguroasă aplicare a legii, sunt aplicabile numai pentru viitor, lovindu-se de principiul neretroactivității.

293 Egalitatea în drepturi a cetățenilor – Reprezintă principiul constituțional potrivit căruia, cetățenii români fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie sau apartenență politică, avere sau origine socială, se pot folosi, în mod egal, de toate drepturile prevăzute în Constituție și legi, pot participa în egală măsură la viața politică, economică, socială și culturală, fără privilegii și fără discriminări, sunt tratați în mod egal atât de către autoritățile publice cât și de către ceilalți cetățeni. Acest principiu este consacrat prin articolul 16 alineatele (1) și (3), precum și prin articolul 4 alineatul (2) din Constituție.

294 Funcțiile și demnitățile publice pot fi ocupate de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară – Această regulă este aplicabilă nu numai pentru domeniul drepturilor și libertăților cetățenești, ci și pentru cel al accesului la autoritățile publice. Constituția utilizează termenii **funcții** și **demnități publice**. Pentru dreptul constituțional distincția nu este pur terminologică, ci de fond, pentru că demnitarii nu sunt simpli funcționari publici, în sensul strict al dreptului administrativ. **Demnitatea publică** exprimă mai mult (și este prin excelență) o categorie a dreptului constituțional. Fără a proceda la delimitări rigide, uneori absurde, va trebui să reținem că funcțiile și demnitățile sunt într-o incontestabilă legătură, fără însă a se confunda. Cât privește **funcțiile publice** este fără îndoială că textul constituțional se referă la acelea care presupun exercițiul autorității statale, un statut aparte și mai ales (o condiție, care ni se pare, importantă) acelea pentru ocuparea cărora depunerea jurământului, potrivit art. 54 din Constituție este obligatorie.

Protecția cetățenilor români în străinătate și obligațiile lor – Acest 295
principiu exprimă faptul că cetățenia română este legătura politică și juridică
dintre cetățean și stat care, prin efectele sale, determină statutul juridic al
persoanei, oriunde s-ar afla ea, atât în interiorul cât și în afara frontierelor. În
temeiul acesteia cetățenii români care se află în străinătate au dreptul să ape-
leze la protecția autorităților române, iar acestea, au obligația constituțională
de a le acorda protecția necesară. Modalitățile concrete de acordare a protec-
ției depind, desigur, de sistemul juridic respectiv, în care regulile cuprinse în
principiile și celelalte norme general admise ale dreptului internațional au
importanța lor.

Cetățenii străini și apatrizii se bucură în România de protecția juri- 296
dică generală a persoanelor și a averilor, garantată de Constituție și de alte
legi. Dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea
tratatelor și convențiilor internaționale la care România este parte. Dat fiind că
populația unui stat cuprinde, în afara cetățenilor, și străini și apatrizi sistemul
juridic și Constituția nu pot să nu recepteze această realitate și să nu reglemen-
teze statutul juridic al tuturor persoanelor fizice.

Azilul este prin excelență un drept care aparține străinilor și apatrizilor.
Dreptul de azil cuprinde de fapt găzduirea și protecția statului român acordate
acestor persoane deoarece în statul lor de origine sunt urmărite sau persecutate
pentru activități desfășurate în favoarea umanității, progresului și păcii. Azilul
se acordă numai celor urmăriți pentru activități politice (se mai numește și
azil politic) și nu pentru fapte de drept comun. Persoanele cărora li se acordă
azil de către România se bucură de toate drepturile și au toate obligațiile, cu
excepția celor care aparțin în exclusivitate cetățenilor români. În același timp,
aceste persoane nu pot fi extrădate. Potrivit documentelor internaționale în
materie, azilul este un act **pașnic și umanitar** și nu poate fi considerat ca un
act inamical față de un stat. Cu toate acestea, un asemenea drept nu poate fi
invocat de persoanele asupra cărora există rațiuni serioase de a le considera
că au comis o crimă contra păcii, o crimă de război sau o crimă contra uma-
nității, în sensul instrumentelor internaționale care au dispoziții referitoare la
asemenea crime. În fine, aprecierea asupra motivației azilului revine statului
care-l acordă, în exercițiul suveranității sale.

Cetățenii români nu pot fi extrădați sau expulzați din România – Extră- 297
darea și expulzarea sunt două măsuri foarte grave care privesc prin excelență
libertatea individuală și dreptul la liberă circulație. Constituția valorifică o
regulă de tradiție, care rezultă și din constituțiile străine și din documentele
juridice internaționale, în conformitate cu care cetățenii proprii nu pot fi nici
extrădați și nici expulzați. Expulzarea sau extrădarea propriului cetățean ar
fi o măsură contrară legăturii de cetățenie care implică obligația de protecție
pe care statul trebuie să o asigure tuturor cetățenilor săi. Evoluția relațiilor
interstatale, apariția pe scena internațională a Uniunii Europene și construcția

unui așa-zis „spațiu de securitate europeană” (în domeniul justiției și afacerilor interne) au condus la adevărate mutații în plan juridic, astăzi, în cadrul Uniunii Europene fiind teoretic posibilă judecarea și executarea unor pedepse în statul în care faptele au fost săvârșite, indiferent de cetățenia făptuitorului. Având în vedere această realitate, revizuirea Constituției din 2003 a creat premisele participării României la acest spațiu juridic european, cu respectarea însă a tuturor condițiilor legale, cumulativ cu cele referitoare la reciprocitate în ceea ce privește extrădarea cetățenilor proprii.

Extrădarea este instituția juridică ce permite unui stat să ceară altui stat pe teritoriul căruia s-a refugiat unul din cetățenii săi să i-l predea. Ea asigură ca autorii unor infracțiuni, mai ales a unor infracțiuni internaționale grave, să nu rămână ne judecați și nepedepsiți, ascunzându-se pe teritoriul altor state. Într-o definiție considerată mai exactă, extrădarea este „un **act de asistență judiciară interstatală** în materie penală care urmărește transferul unui individ urmărit sau condamnat penal, din domeniul suveranității judiciare a unui stat în domeniul celui alt stat” (Grigore Geamănu). Articolul 19 din Constituție nu a nominalizat situațiile în care extrădarea este admisibilă sau nu, urmând ca autoritățile competente să procedeze la o interpretare și aplicare a instrumentelor juridice internaționale care privesc direct sau tangențial acest domeniu și desigur a legislației românești.

Expulzarea este instituția juridică ce permite autorităților publice dintr-un stat să oblige o persoană (cetățean străin sau apatrid) să părăsească țara, punând astfel capăt, în mod silit, șederii acestei persoane pe teritoriul său. Codul nostru penal reglementează expulzarea străinilor în cadrul **măsurilor de siguranță**, adică acele măsuri care au ca scop înlăturarea unei stări de pericol și preîntâmpinarea săvârșirii faptelor prevăzute de legea penală și care se iau față de persoanele care au comis fapte prevăzute de legea penală. Măsura expulzării se ia, de regulă, pentru ocrotirea ordinii de drept, fiind motivată de considerații de ordin politic, economic, juridic, menționându-se în acest context tulburări ale ordinii publice, acțiuni contrare legii sau acțiuni politice contra siguranței statului, ofense aduse statului de reședință sau unui stat străin.

Numai justiția poate hotărî extrădarea sau expulzarea. În trecut decizia a revenit autorităților administrative, limitarea controlului judiciar fiind explicată, mai ales în ce privește expulzarea prin aceea că ea răspunde în general unor **motive de oportunitate**, care nu pot fi supuse aprecierii judecătorului. Față de realitatea că ambele măsuri aduc atingeri grave unor libertăți fundamentale, este normal ca justiția să decidă, pentru că în structura și sistemul Constituției României justiția este una din garanțiile (poate cea mai puternică și mai eficientă) exercitării drepturilor și libertăților constituționale.

298 Prioritatea reglementărilor internaționale – Constituția României exprimă într-o viziune modernă corelația dintre dreptul internațional și dreptul intern, cu aplicația sa specifică în domeniul drepturilor constituționale.

Prima regulă ce rezultă din articolul 20 al Constituției constă în interpretarea și aplicarea dispozițiilor privind drepturile și libertățile cetățenești în **concordanță** cu prevederile tratatelor internaționale la care România este parte. Cea de a doua regulă acordă **prioritate** reglementărilor internaționale cuprinse în tratatele ratificate de România în situația în care s-ar ivi anumite nepotriviri – **neconcordanțe** – între ele și reglementările interne, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile. Trebuie menționat că această prioritate este acordată numai reglementărilor din domeniul drepturilor omului, ea nu este aplicabilă altor domenii.

Dispozițiile art. 20, în perspectiva aplicării lor, implică două consecințe majore. O **primă consecință** privește chiar pe legiuitor, care va trebui **întotdeauna și obligatoriu** să verifice dacă proiectele de legi pe care le discută și le adoptă se corelează cu tratatele internaționale la care România este parte. O a **doua consecință** privește autoritățile publice competente a negocia, încheia și ratifica tratatele internaționale, care vor trebui să manifeste o atenție sporită în observarea corelației dintre prevederile actului internațional și dreptul românesc, iar în situații mai dificil de depășit să se folosească procedeul rezervelor sau declarațiilor. În acest sens, articolul 146 litera b) din Constituție stabilește competența Curții Constituționale a României de a controla constituționalitatea tratatelor și a altor acorduri internaționale, evident anterior ratificării lor. Această dispoziție trebuie corelată cu cea a articolului 11 din Constituție, care face posibilă ratificarea unui tratat internațional ce ar cuprinde dispoziții contrare legii fundamentale doar după revizuirea Constituției.

Principiul liberului acces la justiție – se aplică indiferent de calitatea 299 persoanei protejate, cetățean român, cetățean străin sau apatrid. El permite accesul la justiție pentru apărarea oricărui drept sau a oricărei libertăți și a oricărui interes legitim, fără deosebire dacă acestea rezultă din Constituție sau din alte legi. De asemenea, nici o lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept. Articolul 21 din Constituție implică o corectă delimitare între dreptul la acțiune în justiție și obligația constituțională de ocrotire a drepturilor, libertăților și intereselor legitime. Caracterul legitim sau nelegitim al pretențiilor formulate în acțiunea în justiție va rezulta numai în urma judecării respective și va fi constatat prin hotărârea judecătorească. Folosind exprimarea **interese legitime** textul constituțional nu pune o condiție de admisibilitate a acțiunii în justiție, ci obligă justiția să ocrotească numai interesele legitime.

Revizuirea Constituției a adăugat două noi alineate articolului 21, prin care se precizează că părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil și că jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite. Preluarea în textul constituțional din Convenția europeană a drepturilor omului a două coordonate esențiale pentru protecția drepturilor subiective, anume cea a procesului echitabil și a termenului rezonabil de finalizare a acestuia, constituie o corectă receptare a evoluțiilor juridice

moderne la nivel european și o punere de acord a protecției juridice garantate drepturilor subiective prin reglementările interne cu cele internaționale.

Trebuie adăugat că Tudor Drăganu consideră că suntem în prezența unui drept și era mai firească plasarea sa în capitolul II (Pentru trimeteri la alți autori și pentru discuția în sine, vezi T. Drăganu, *Liberul acces la justiție*, p. 17 și urm.).

- 300 **Caracterul de excepție al restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți** – Articolul 53 din Constituție permite restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți cetățenești numai cu titlu de **excepție**, numai **condiționat** și numai **prin lege**. Chiar legea poate face acest lucru numai **dacă se impune** după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii publice, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale; prevenirea unei calamități naturale, a unui dezastru ori a unui sinistru deosebit de grav. Revizuirea Constituției a adăugat articolului 53 o condiție suplimentară pentru ca restrângerea să poată opera, anume faptul ca ea să fie **necesară** într-o **societate democratică**, valorificând astfel prevederile documentelor internaționale în materie. Criteriul necesității limitării plasat în contextul unei societăți democratice va constitui un element de referință în analiza particulară a fiecărei situații în parte, atât de către legiuitor, atunci când acesta va adopta astfel de măsuri, cât și pentru judecătorul constituțional, atunci când el va fi chemat să controleze constituționalitatea unei astfel de măsuri.

Anterior revizuirii constituționale articolul 53 cuprindea doar referirea la necesara **proporționalitate** care trebuie să existe între măsura luată și cauza care a determinat-o, în vreme ce ulterior modificării constituționale la această condiție s-a adăugat și cea a **aplicării sale nediscriminatorii**. Evident că fiind vorba de o restrângere a exercițiului drepturilor sau libertăților, această măsură nu poate aduce atingere existenței drepturilor și libertăților, ci trebuie să se limiteze doar la condițiile lor de realizare în concret.

2.2. Inviolabilitățile

- 301 **Dreptul la viață, dreptul la integritate fizică, dreptul la integritate psihică** – **Dreptul la viață** este cel mai natural drept al omului, un drept cetățenesc cu care începe inventarul drepturilor omului în cele mai importante acte internaționale din acest domeniu. Având în vedere că acest drept fundamental implică, în primul rând, ca nimeni să nu poată fi privat de viața sa în mod arbitrar, articolul 22 alineatul (3) interzice pedeapsa cu moartea, ca fiind contrară drepturilor naturale ale omului. Interzicerea prin Constituție a pedepsei cu moartea exprimă tendința dominantă azi în lume, prezentă în documentele juridice, politice și sociologice, de înlăturare a acestei sancțiuni. Pedeapsa cu moartea este nu numai o încălcare a drepturilor naturale ale omului, dar este

prin natura sa o cruzime ce foarte rar s-a dovedit dreaptă și niciodată eficientă. Mai mult, ea produce efecte ireparabile, istoria dovedind că de foarte multe ori a fost efectul unor grave erori judiciare și că nu totdeauna a pedepsit ceea ce trebuia astfel pedepsit.

Dreptul la integritatea fizică este clar definit prin chiar formularea constituțională. Strânsa sa legătură cu dreptul la viață a determinat reglementarea în același articol. Respectul integrității fizice este garantat chiar prin Constituție, rezultând astfel obligația autorităților publice de a o asigura. Orice atingere adusă integrității fizice a persoanei va trebui sancționată de către lege, iar dacă ea se impune, totuși, din considerente de ordin social, ea se poate face numai prin lege, în condițiile articolului 53 din Constituție (de exemplu vaccinarea pentru combaterea unei epidemii, recoltarea de sânge pentru dovedirea intoxicației alcoolice, efectuarea unei operații chirurgicale cu acordul pacientului etc.).

Dreptul la integritate psihică este ocrotit și considerat de valoare constituțională, omul fiind conceput – sub aspect juridic – ca un complex de elemente în care fizicul și psihicul nu pot fi despărțite. Mutilarea uneia sau alteia dintre integrități este contrară drepturilor umane.

Respectul vieții, integrității fizice și a integrității psihice implică în mod firesc **interzicerea torturii**, a pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante, ceea ce face în mod expres articolul 22 alineatul (2). Practicarea unor asemenea procedee și tratamente este o încălcare a demnității și personalității omului, amintind obiceiuri primitive care trebuie repudiate și reprimate de către lege. Convenția contra torturii și altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante (ONU, 10 decembrie 1984) definește tortura ca un act prin care o durere sau suferință ascutite, fizice sau mentale, sunt produse intenționat unei persoane cu scopul de a obține de la ea sau de la o terță persoană informații sau mărturisiri, de a pedepsi un act pe care ea sau o terță persoană l-a comis sau se presupune de a o fi comis, de a intimida sau de a face presiune asupra sa sau de a intimida sau face presiuni asupra unei terțe persoane, sau pentru oricare alt motiv fondat pe o formă de discriminare indiferent care este, dacă o asemenea durere sau asemenea suferință sunt produse de un agent al autorității publice sau orice altă persoană având o împuternicire oficială sau la instigare sa sau cu consimțământul său expres sau tacit. Acest termen nu cuprinde durerea sau suferințele rezultând din sancțiunile legitime, inerente acestor sancțiuni sau ocazionate de ele. De asemenea, convenția cuprinde angajamentul statelor de a lua măsurile legislative, administrative, judiciare și orice alte măsuri eficiente pentru a împiedica comiterea de acte de tortură, aplicare de pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante, pe teritoriul ce se află sub jurisdicția lor.

Libertatea individuală – Articolul 23 din Constituție folosește două expresii și anume cea de **libertate individuală** și **siguranța persoanei**. Aceste două noțiuni nu sunt unul și același lucru, nu formează o categorie juridică

unică, deși sunt și trebuie folosite și explicate împreună. În contextul articolului 23 din Constituție **libertatea individuală** privește libertatea fizică a persoanei, dreptul său de a se putea comporta și mișca liber, de a nu fi ținută în sclavie sau în orice altă servitute, de a nu fi reținută, arestată sau deținută decât în cazurile și după formele expres prevăzute de Constituție și legi. Acțiunile autorităților publice de restabilire a ordinii de drept, de represiune (atunci când este cazul) sunt și trebuie să fie, la rândul lor condiționate și clar delimitate, astfel încât libertatea individuală să fie respectată și nici o persoană care este inocentă să nu fie victima unor acțiuni abuzive sau determinate eventual de rațiuni pur politice. Intervine astfel noțiunea de **siguranță a persoanei**, care exprimă ansamblul garanțiilor care protejează persoana în situațiile în care autoritățile publice, în aplicarea Constituției și legilor, iau anumite măsuri care privesc libertatea individuală, garanții care asigură ca aceste măsuri să nu fie ilegale. Acest sistem de garanții (de regulă) permite realizarea represiunii faptelor antisociale (nelegale, infracțiunilor), dar în același timp asigură inocențelor ocrotirea juridică necesară. Categoria libertatea individuală are o sferă de cuprindere și o generalitate mai mari decât cele ale siguranței persoanei. Siguranța persoanei poate fi văzută și ca o garanție a libertății individuale ca privind legalitatea măsurilor ce pot fi dispuse de către autoritățile publice, în cazurile și în condițiile prevăzute de lege.

Articolul 23 din Constituție stabilește condițiile în care se pot aduce **limitări libertății individuale**, adică realiza percheziții, rețineri și arestări. Acestea pot fi dispuse numai în **cazurile și cu procedura prevăzute de lege**. Prin cazuri prevăzute de lege urmează să înțelegem situațiile, împrejurările în care autoritățile publice competente pot proceda la percheziții, rețineri sau arestări. Prin procedura prevăzută de lege, urmează să înțelegem regulile procedurale a căror respectare obligatorie se impune. Textul constituțional obligă totodată legiuitorul să stabilească expres și explicit atât cazurile cât și procedurile. În orice caz legiuitorul, în stabilirea cazurilor și procedurilor, va trebui să aibă în vedere că potrivit articolului 1 alineatul (3) din Constituție demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane și dreptatea reprezintă valori supreme și sunt garantate.

Percheziția este o măsură reglementată în Codul de procedură penală în capitolul denumit „Mijloacele de probă” și precizată astfel: „Când persoana căreia i s-a cerut să predea vreun obiect sau vreun înscris ... tăgăduiește existența sau deținerea acestora, precum și ori de câte ori pentru descoperirea și strângerea probelor este necesar, organul de urmărire penală sau instanța de judecată poate dispune efectuarea unei percheziții. Percheziția poate fi domiciliară sau corporală”. Prin ea însăși percheziția privește direct libertatea individuală și mai ales siguranța persoanei în accepțiunea pe care am formulat-o mai înainte.

Reținerea este o măsură procesual-penală preventivă, prin care persoana față de care există unele indicii că a săvârșit o faptă, prevăzută și pedepsită de

lege, este privată de libertatea sa, de către autoritățile competente, pe o durată strict limitată. În legătură cu **durata maximă** a reținerii care nu poate depăși **24 de ore**, ea trebuie interpretată ca o durată ce nu poate fi depășită și nu ca o durată practică în orice caz de reținere. Aceasta înseamnă că reținerea poate dura și mai puțin, chiar și o oră și cinci ore, în funcție de motivele reținerii și de operativitatea în rezolvarea problemelor pe care le ridică fiecare caz în parte. Nimic nu împiedică juridic răspunderea autorității pentru o reținere până la limita maximă dacă se dovedește că această reținere a fost abuzivă și că deci ea nu era necesară.

Arestarea este o măsură care atinge grav libertatea individuală, ea având consecințe mari, uneori nebănuite, asupra reputației persoanei, a vieții sale intime și familiale, a fericirii sale. Persoana arestată suportă bănuiala de culpabilitate, măsura putând produce efecte ireparabile. De aceea arestarea este supusă unor reguli constituționale clare și ferme, luarea sa revenind unor autorități care acționează numai din ordinul legii, independent și imparțial și anume judecătorilor. Două reguli constituționale cheie sunt prevăzute, explicit, în articolul 23 și anume că arestarea se face numai **pe baza unui mandat de arestare** și că această măsură o poate dispune **numai judecătorul**. Coroborând alineatul (4) cu alineatul (2) rezultă că arestarea se poate dispune numai în cazurile și cu procedura prevăzute de lege. Stabilirea **duratei arestării** este dificilă și nu este recomandabilă o soluție rigidă, care poate fi rareori practică. Din analiza dispozițiilor din alte constituții și a practicii în materie s-a putut observa că durata de o lună de zile (30 de zile, mai exact) este o durată care, de principiu, satisface atât cerințele (măcar de început) procesului penal, cât și cerințele respectării libertății individuale.

Constituția stabilește și alte reguli, comune reținerii și arestării. Deoarece atât reținerea cât și arestarea privesc libertatea individuală ele se pot ordona numai atunci când există **motive** legale, iar în ideea de respect al libertății și siguranței persoanei ea are dreptul să cunoască aceste motive care impun măsuri atât de grave și care desigur o privesc. Autoritatea care efectuează reținerea sau arestarea, are obligația constituțională de a comunica **de îndată** persoanei reținute sau arestate motivele măsurii luate. Această prevedere este foarte importantă nu numai pentru transparența acțiunii autorităților publice, ci și pentru evitarea unor erori, a unor discuții, deseori obositoare și iritante. Cât privește limba în care se face comunicarea ea este **limba pe care o înțelege** cel în cauză. Atunci când se conturează culpabilitatea persoanei, învinuirea se aduce la cunoștință în cel mai scurt termen, dar și acest lucru este esențial, **numai în prezența unui avocat**, ales sau numit din oficiu. Prezența avocatului în această secvență procesuală este **obligatorie**, de aceea autoritatea publică trebuie să ia măsurile eficiente pentru asigurarea unui avocat din oficiu, atunci când nu se realizează prezența unui avocat ales. Regula constituțională este atât de clară și desigur **imperativă** încât nu admite nici un subterfugiu juridic, încălcarea ei fiind o gravă încălcare a Constituției.

Arătăm că reținerea și arestarea unei persoane se justifică prin existența unor motive, desigur legale. Dacă aceste motive au dispărut, spune Constituția, cel reținut sau arestat trebuie în mod obligatoriu **eliberat**. Deși textul nu stabilește un termen în care eliberarea să se producă, el trebuie să fie cel al **constatării legale și oficiale** a dispariției motivelor.

Constituția stabilește și puternice garanții privind măsura arestării. Astfel în cursul urmăririi penale arestarea preventivă se poate dispune pentru cel mult 30 de zile și se poate prelungi cu cel mult 30 de zile, fără ca durata totală să depășească un termen rezonabil, și nu mai mult de 180 de zile. De asemenea, este prezentă obligația instanței de a verifica periodic, și nu mai târziu de 60 de zile, legalitatea și temeinicia arestării preventive. Tot garanție este și posibilitatea punerii în libertate provizorie sub control judiciar sau pe cautiune.

În fine, articolul 23 din Constituție stabilește două reguli fundamentale, de tradiție în toate sistemele juridice și de incontestabilă actualitate, anume **prezumția de nevinovăție și legalitatea pedepsei**. La acestea, revizuirea constituțională a adăugat încă o regulă devenită cu timpul tradiție în mai multe state dezvoltate, aceea a imposibilității de a prevedea prin lege sau aplica sancțiuni privative de libertate în alte domenii decât cel penal.

303 Dreptul la apărare – Este un drept fundamental cetățenesc de tradiție, reglementat distinct pentru că, deși în strânsă legătură cu libertatea individuală și siguranța persoanei, el prezintă un egal interes pentru întreaga activitate judiciară. Într-o **acceptiune largă** dreptul la apărare cuprinde totalitatea drepturilor și regulilor procedurale care oferă persoanei posibilitatea de a se apăra împotriva acuzațiilor ce i se aduc, să conteste învinuirile, să scoată la iveală nevinovăția sa. În procesele civile, comerciale, de muncă, de contencios administrativ, dreptul la apărare ca totalitate de drepturi și reguli procedurale oferă părților posibilitatea de a-și valorifica pretențiile sau de a dovedi netemeinicia pretențiilor adversarului. În **acceptiunea sa restrânsă** dreptul la apărare cuprinde doar posibilitatea folosirii unui avocat. Acest drept trebuie privit în strânsă legătură cu inviolabilitatea domiciliului.

304 Dreptul la liberă circulație – este un drept care asigură libertatea de mișcare a cetățeanului. Constituția reglementează ambele aspecte care formează conținutul dreptului la liberă circulație și anume: libera circulație pe teritoriul României și libera circulație în afara teritoriului. Libera circulație nu poate fi absolută, ea trebuie să se desfășoare potrivit unor **reguli**, cu îndeplinirea și respectarea unor **condiții** care, de regulă, sunt stabilite de lege și urmăresc ocrotirea unor valori economice și sociale, a drepturilor și libertăților fundamentale, normala desfășurare a relațiilor cu alte state etc. De altfel chiar Pactul internațional privitor la drepturile civile și politice stabilește prin art.12 că libera circulație poate face obiectul unor **restricții** dacă sunt: a) prevăzute de lege; b) necesare pentru protejarea siguranței naționale, ordinii publice, sănă-

tății sau moralității publice; c) compatibile cu celelalte drepturi recunoscute. Prin urmare, **reglementările legale** privind actele de identitate, pașapoartele sau celelalte documente, cele privind trecerea frontierelor, și în general, privind starea civilă a persoanelor nu sunt și nu pot fi considerate ca restricții la libera circulație a persoanelor, ci dimpotrivă ca norme ce conferă un cadru eficient și civilizat exercitării acestui drept. Bineînțeles, aceste reglementări trebuie să nu suprimă prin tehnici sau proceduri abuzive sau șicanatorii dreptul omului la libera circulație.

Dreptul la ocrotirea vieții intime, familiale și private – are un conținut 30 complex. El este un aspect al respectării personalității omului, proclamată prin articolul 1 din Constituție ca valoare supremă. Constituția utilizează trei noțiuni – viața intimă, viața familială, viața privată – pe care nu le definește, dar obligă autoritățile publice la respectul lor și la ocrotirea împotriva oricăror atentate din partea oricărui subiect de drept (om sau autoritate, grup etc.). Nimeni nu poate să se amestece în viața intimă, familială sau privată a persoanei fără consimțământul acesteia, consimțământ care desigur trebuie să fie explicit (sau să reiasă că a fost explicit) și exprimat liber. Autoritățile publice trebuie să ia toate măsurile **posibile și rezonabile** pentru a ocroti viața intimă, familială și privată a persoanei. Astfel judecătorii au obligația de a declara ședință secretă de judecată în procesele în care publicitatea ar afecta aceste valori, fără să aducă vreun serviciu legii sau justiției. Intră de asemenea în dimensiunile vieții intime, familiale și private, **dreptul exclusiv al persoanei la propria imagine**. Dreptul la propria imagine și respectul intimității sunt inseparabile.

Dreptul persoanei de a dispune de ea însăși este un aspect al vieții intime și private, fiind unul din cele mai naturale, inalienabile și imprescriptibile drepturi ale omului. Acest drept este cunoscut și sub denumirea de dreptul persoanei de a dispune de corpul său sau cea de **libertate corporală**. Multă vreme această libertate a fost refuzată din motive religioase, morale sau din motive cutumiare. De aceea ea apare explicit în legislații mult mai târziu decât alte drepturi și libertăți. Dreptul persoanei de a dispune liber de corpul său este o veche revendicare feministă, strâns legată de libertatea sexuală cu evitarea riscului maternității. În timp această libertate a cuprins în conținutul său dreptul de a folosi anticoncepționale, dreptul la avort (creându-se, cum se spune deseori, o nouă etică), transsexualismul (problemă încă discutabilă juridic în unele sisteme de drept), dreptul de a dona organe sau țesuturi pentru transplanturi sau alte experiențe medicale și de inginerie genetică. Dreptul persoanei de a dispune de ea însăși cuprinde cel puțin două aspecte: numai persoana poate dispune de ființa sa, de integritatea sa fizică și de libertatea sa; prin exercitarea acestui drept persoana nu trebuie să încalce drepturile altora, ordinea publică sau bunele moravuri. Acest drept are o valoare aparte pentru viața și libertatea persoanei. Uneori acest drept se confundă cu dreptul la sinucidere, ceea

ce nu poate fi decât o amuzantă eroare, pentru că sinuciderea prin ea însăși este în afara oricărei reglementări convenționale sau legale. În mod firesc dreptul persoanei de a dispune de ea însăși comportă limite determinate de protecția celorlalți, a grupului social. Fără a intra în detalii în această privință, vom menționa, printre alte limitări: examenul sănătății impus pentru exercițiul unor activități, pentru căsătorie; examene medicale instituite în mediile școlare și studențești pentru depistarea unor maladii contagioase; măsurile medicale pentru combaterea bolilor venerice, a toxicomaniei, vaccinările obligatorii.

306 Inviolabilitatea domiciliului – Respectul personalității umane implică și respectul domiciliului său, care cuprinde două aspecte și anume: **inviolabilitatea domiciliului și libera alegere**, schimbare sau folosire a domiciliului. Cât privește cel de al doilea aspect el și-a găsit exprimarea juridică în articolul 25 din Constituție privind libera circulație. Inviolabilitatea domiciliului exprimă juridic **interdicția** pătrunderii în domiciliul unei persoane. Deși în intitulé-ul său articolul 27 marchează acest drept prin expresia **inviolabilitatea domiciliului**, în conținutul alineatului (1) se vorbește de **domiciliu și reședință**. Ambele exprimări sunt desigur corecte. Trebuie să avem în vedere că în dreptul constituțional (și în cel public în general) noțiunea de domiciliu are o accepțiune diferită de cea pe care i-o dă dreptul civil. Se știe că în dreptul civil, domiciliul unei persoane fizice este acolo unde ea își are locuința sa statornică și principală. În dreptul constituțional noțiunea de domiciliu are o accepțiune largă, cuprinzând practic atât domiciliul în sensul dreptului civil cât și reședința unei persoane fizice, incluzând orice loc (locuința) unde trăiește o persoană și familia sa: camera în care doarme, camerele unde trăiește persoana fizică, dependințele, curtea, grădina, garajul sau orice loc împrejmuit ținând de ele. Noțiunea de domiciliu nu se confundă cu cea de proprietate, pentru că în dreptul public o locuință este domiciliul persoanei fizice chiar dacă aceasta nu este și proprietarul, dar o ocupă în mod legal (cameră de hotel, cameră de cămin studențesc, cameră închiriată). De altfel inviolabilitatea domiciliului se fundamentează mai mult pe respectul personalității umane, decât pe dreptul de proprietate.

Din examinarea articolului 27 rezultă cu claritate două situații distincte privind pătrunderea în domiciliul unei persoane. O primă situație este aceea când se poate pătrunde în locuința unei persoane cu consimțământul acesteia, mai exact cu **învoirea** acesteia. Cea de a doua situație, **derogatorie**, este situația în care se poate pătrunde în locuința unei persoane și **fără învoirea** acesteia, dar numai în cazurile prevăzute de art. 27 alin. (2) din Constituție. Prin alin. (2) textul constituțional urmărește **limitarea** situațiilor în care prin lege se poate **deroga** de la principiul constituțional de bază în sensul căruia nimeni nu poate pătrunde sau rămâne în domiciliul sau reședința unei persoane fără învoirea acesteia. Aceste situații sunt necesare, legale și excepționale; ele sunt, de asemenea, limitativ enumerate, nici o lege neputând adăuga situații noi la cele

deja stabilite de Constituție. Juridicește ele exprimă realitatea că inviolabilitatea domiciliului nu este și nu poate fi absolută. Dacă în ce privește situațiile prevăzute la literele a), c) și d) ele sunt exclusiv acelea în care legea **ordonă**, pentru aplicarea ei, să se pătrundă în locuința unei persoane (perchezițiile domiciliare, arestarea unei persoane, executarea silită a hotărârilor judecătorești, luarea măsurilor asigurătorii), situația prevăzută în litera b) cuprinde și cazurile în care, deși legea nu ordonă, nu sancționează totuși pătrunderea în domiciliul unei persoane fără învoirea acesteia. Aceste măsuri formează în drept **starea de necesitate**. Așa cum s-a arătat deja în literatura juridică, în desfășurarea vieții social-umane se ivesc uneori situații de fapt, provocate fie de oameni, fie de cauze fortuite, care pun în pericol valori sociale ocrotite de lege, iar salvarea acestora de la un pericol nu este posibilă decât prin săvârșirea unei fapte care în mod obișnuit este socotită ca ilicită. În aceste situații fapta săvârșită pentru salvarea valorilor aflate în pericol se consideră comisă în stare de necesitate, iar aceasta constituie (în anumite condiții) cauză de înlăturare a caracterului penal al faptei.

Constituția reglementează perchezițiile, stabilind autoritatea competentă să le dispună, precum și procedura de efectuare. Autoritatea competentă este exclusiv **judecătorul**, precizare introdusă în urma revizuirii Constituției, iar în ceea ce privește procedura, se lasă legii posibilitatea de a o stabili, știut fiind că regulile procedurale nu pot aduce atingere substanței dreptului. Textul constituțional interzice perchezițiile în timpul nopții, în afară de situația flagrantului delict. Tratatul juridic al flagrantului delict este, de regulă, diferit și, ca atare, în asemenea situații interesul justiției (în sensul cel mai larg) are prioritate. Textul nu definește expresia „în timpul nopții”, prin urmare va reveni legii obligația de a stabili (prin ore) diferența dintre „în timpul zilei” și „în timpul nopții”. Trebuie de asemenea precizat că ultimul alineat al articolului 27 se referă la **perchezițiile domiciliare**. Acest text se delimitează de perchezițiile efectuate asupra unei persoane care se află fie la domiciliul sau reședința sa, fie legal la domiciliul sau reședința altuia.

2.3. Drepturile și libertățile social-economice și culturale

Dreptul la învățătură – reprezintă o parte a dreptului la educație, la care 30
orice om are vocație, precum și mijlocul principal de formare și perfecționare a forței de muncă. El este un drept social-cultural prin conținutul său, prin semnificațiile sale juridice și prin numărul mare de subiecte de drept implicate în realizarea sa. În ce privește conținutul se poate remarca nu numai multitudinea elementelor componente, ci și un specific juridic rezultând din îmbinarea libertății cu obligația, pentru că dreptul la învățătură este, în același timp, și o îndatorire, fapt ce explică obligativitatea unor forme de învățământ (primar, general etc.). Acest **conținut mixt** determină și specificul reglementărilor constituționale și bineînțelese legale.

Constituția stabilește **formele organizatorice** prin care se realizează dreptul la învățătură și anume: învățământul general obligatoriu, învățământul liceal, învățământul profesional, învățământul superior, enumerând doar pe cele principale, tradiționale de altfel. Prin formularea „alte forme de instrucție și perfecționare” ea permite crearea și existența și a altor forme prin care dreptul la învățătură se va putea realiza. Din analiza dispozițiilor care privesc **instituțiile de învățământ** rezultă că există trei astfel de categorii: de stat, particulare și confesionale.

Dreptul la învățătură, mai mult decât alte drepturi și libertăți implică obligații și prestații materiale din partea statului. În afara obligațiunilor ce rezultă din reglementările care stabilesc asigurarea dreptului la învățătură, în mod distinct se garantează **gratuitatea** învățământului de stat, în condițiile legii, precum și posibilitatea de a beneficia de **burse sociale** de studii acordate copiilor și tinerilor care provin din familii defavorizate și celor instituționalizați. Anumite explicații se impun. Este fără îndoială că învățământul **obligatoriu** trebuie să fie gratuit și aceasta, am spune, fără deosebire de realizarea sa în forme statale sau particulare.

O mare componentă a dreptului la educație și învățământ este **învățământul religios**. În acest domeniu, în afara menționării posibilității de a organiza instituții de învățământ de stat cu specific confesional, Constituția stabilește două reguli, una privind învățământul religios organizat de culte și a doua privind învățământul religios în școlile de stat. Prima regulă asigură libertatea învățământului religios, potrivit cerințelor specifice fiecărui cult. Este o regulă ce transpune în domeniul învățământului exigențele juridice ale libertății conștiinței. Cât privește învățământul religios în școlile de stat, textul prevede că este organizat și garantat prin lege. Deosebirea de regim juridic este evidentă. Legea îl va organiza, îl va garanta, dar astfel încât să nu contravină marilor principii ce rezultă din articolul 29 din Constituție. Într-o asemenea viziune legea va trebui să prevadă explicit că învățământul religios în școlile de stat este **facultativ**, numai o asemenea prevedere dând satisfacție deplină libertății conștiinței și mai ales dreptului părinților sau tutorilor de a asigura, **potrivit propriilor convingeri**, educația copiilor minori a căror răspundere le revine.

Organizarea și desfășurarea învățământului trebuie să se realizeze în **limba oficială a statului**. Potrivit articolului 13, în România, limba oficială este limba română. Pentru a transpune acest principiu și în domeniul învățământului, dar pentru a valorifica și alte reguli în acest domeniu, dispozițiile constituționale stabilesc două reguli. Prima regulă este o reiterare a celei din articolul 13 cu aplicație la învățământ, în sensul că **limba română** este cea în care se desfășoară învățământul de toate gradele. Corelându-se cu realitatea și cu reglementările în vigoare, Constituția garantează dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale **de a învăța limba lor maternă** și dreptul de a putea fi instruite în această limbă. Legea urmează să stabilească modalitățile

de exercitare a acestor drepturi. Textul constituțional are în vedere și o altă realitate, care presupune și o pregătire profesională aparte, fapt pentru care se permite ca învățământul să se poată desfășura și **într-o limbă de circulație internațională**, desigur în condițiile legii.

Accesul la cultură – este un drept fundamental nou, introdus în urma revizuirii Constituției din 2003, adevărat complement al dreptului la învățatură exprimat în legea fundamentală și, împreună cu acesta, parte integrantă a unui **drept la educație** văzut într-un sens mai larg, de posibilitate neîngrădită și nediscriminatorie de acces la informația cu caracter educativ și cultural. Noua reglementare constituțională pune accentul pe posibilitatea persoanei de a-și dezvolta spiritualitatea, care nu trebuie să fie îngrădită de nimeni, nici de autoritățile publice, dar nici de alte persoane. Însă și acest drept are un conținut normativ **complex**, el fiind reglementat ca o obligație de abținere din partea statului de a aduce vreo atingere posibilității oricărei persoane de a accede la valorile culturii naționale, inclusiv cea a minorităților naționale, și la patrimoniul cultural universal, dar și ca o obligație pentru stat de a desfășura un amplu efort, la nivel normativ, instituțional și concret-material, pentru a asigura păstrarea identității spirituale a oricărei persoane.

Dreptul la ocrotirea sănătății – este un drept fundamental cetățenesc receptat în Constituția României îndeosebi din Pactul internațional relativ la drepturile economice, sociale și culturale. Garantând dreptul la ocrotirea sănătății, articolul 34 stabilește **obligații corelative** clare și ferme în sarcina statului și anume de a lua măsurile ce se impun pentru asigurarea igienei și sănătății publice. Ocrotirea sănătății conținând obligații pentru autoritățile publice, este firesc ca prin Constituție să se impună autorității legislative misiunea de a reglementa principalele domenii și aspecte precum: asistența medicală, asigurările sociale, alte măsuri de protecție a sănătății fizice și mentale. Tot legea urmează să reglementeze controlul exercitării profesiilor medicale și a activităților paramedicale.

Dreptul la un mediu înconjurător sănătos – Continuare firească a prevederilor constituționale referitoare la ocrotirea sănătății, dreptul la un mediu înconjurător sănătos își dezvăluie pe deplin valențele de drept de generația a treia prin formularea constituțională. Articolul 35 din Constituție precizează că statul recunoaște oricărei persoane dreptul la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic, astfel arătând că titularii acestui drept nu sunt doar cetățenii români, ci orice subiecte individuale de drept. Pentru a realiza acest obiectiv statul este ținut să instituie și să asigure **cadrul legislativ** necesar pentru exercitarea deplină a dreptului. Dincolo de obligațiile de ordin legislativ care îi sunt impuse prin chiar textul constituțional însă, statul trebuie să participe activ la cooperarea internațională în acest domeniu, știut fiind că problema protecției mediului înconjurător face tot mai des în zilele noastre

obiectul nu doar al colaborărilor în plan științific, dar mai ales al negocierilor politice și al documentelor internaționale cu caracter juridic, chiar dacă, de multe ori, acestea nu îmbracă în mod necesar forma constrângătoare a unor obligații însoțite de sancțiuni în caz de nerespectare. Dreptul la un mediu sănătos are un **conținut normativ complex**, el fiind definit ca un drept subiectiv al oricărei persoane, dar în același timp și ca o obligație pentru aceasta. Obligația proprietarilor de a respecta sarcinile referitoare la protecția mediului era menționată în Constituția noastră și înainte de revizuirea sa, dar ca o obligație corelativă a dreptului de proprietate. Modificarea legii fundamentale face din protecția și ameliorarea mediului înconjurător o veritabilă **obligație juridică** pentru toate persoanele fizice și juridice.

311 Dreptul la muncă și la protecția socială a muncii – este un drept social-economic de tradiție cu un **conținut juridic complex**. Din acest punct de vedere s-a pus problema de a ști dacă denumirea cea mai corectă ar fi cea de drept sau de libertate. Argumente solide pot fi invocate în favoarea fiecărei denumiri, mai ales că, din punct de vedere al naturii lor juridice, dreptul și libertatea nu se diferențiază. Prin exprimarea **dreptul la muncă nu poate fi îngădit** reglementarea constituțională pune în valoare conceptul științific de drept subiectiv la muncă, precum și importanța acestui drept atât pentru om cât și pentru societate. Libertatea alegerii profesiei, a meseriei sau a ocupației și libertatea alegerii locului de muncă intră în conținutul dreptului la muncă. Acestea sunt libertăți fundamentale, ele fiind, pe un plan mai general, exprimări ale libertății persoanei, ca drept natural.

Protecția socială a muncii este de asemenea un domeniu complex, care include aspecte clar formulate în textul constituțional ce vor forma obiectul legilor din acest domeniu. Componente ale dreptului la protecția socială sunt: securitatea și igiena muncii; regimul de muncă al femeilor și al tinerilor; salariul minim pe economie; repaosul săptămânal; concediul de odihnă plătit; prestarea muncii în condiții grele etc. La acestea, revizuirea constituțională a adăugat și formarea profesională. Textul constituțional face doar o enumerare exemplificativă, precizând „precum și alte situații specifice”, marcând astfel caracterul său receptiv, deschis spre soluții legislative care să asigure cât mai eficient protecția socială a muncii.

Durata zilei de lucru își găsește și ea reglementare, sub trei exprimări ce presupun unele explicații și anume: durata normală; în medie; cel mult 8 ore. În mod firesc, timpul de muncă trebuie stabilit printr-un act normativ, care să precizeze perioada de timp dintr-o zi în care salariatul are îndatorirea să presteze munca la care s-a angajat prin contractul de muncă. Tradițional legislațiile multor state au consacrat o **durată maximă** a zilei de lucru de 8 ore. Limita de 8 ore, este limita peste care un salariat nu poate fi obligat să muncească. Desigur că stabilirea unei durate mai reduse a zilei de muncă (sau săptămânii) este legal posibilă și ea s-a și realizat. Constituția stabilește doar

limita maximă, calculată ca **medie zilnică orară**. Desfășurarea, tot normală, a unor activități poate însă implica unele prelungiri ale programului de lucru dintr-o zi (transporturile pe rute lungi, sănătate etc.).

Egalitatea salarizării femeilor și bărbaților pentru muncă egală exprimă, în domeniul muncii, egalitatea în drepturi a femeilor cu bărbații proclamată prin articolele 4 și 16 din Constituție. Această dispoziție constituțională va trebui atent observată și desigur respectată fără abateri, atât în elaborarea normelor juridice privind munca precum și în încheierea oricăror convenții (contracte) de muncă.

Articolul 41 garantează atât dreptul la **negocieri colective** în domeniul muncii și al protecției sociale a muncii, cât și caracterul **obligatoriu** al **convențiilor colective** de muncă. De asemenea, Constituția României a **interzis munca forțată** stabilind totodată și ce nu constituie muncă forțată:

- a) activitățile pentru îndeplinirea **îndatoririlor militare** sau activitățile desfășurate în locul acestora de cei care, potrivit legii, nu prestează serviciul militar obligatoriu din motive religioase sau de conștiință. Aceste prevederi constituționale privesc așa-numiții „obiectori de conștiință” și activitățile alternative pe care aceștia pot fi obligați să le desfășoare. De altfel, articolul 55 din Constituție permite legii să stabilească condițiile în care urmează să fie îndeplinite obligațiile militare ale cetățenilor români.
- b) munca unei persoane **condamnate**, prestată în condiții normale, în perioada de detenție sau de libertate condiționată. În legătură cu aceste din urmă prevederi constituționale trebuie menționat că ele se referă la persoanele și situațiile stabilite prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă.
- c) prestațiile impuse de situația creată de calamități ori de alt pericol, precum și cele care fac parte din **obligațiile civile** normale stabilite de lege. Privitor la situațiile create de calamități ori alt pericol, vom observa că este vorba de situații care pun în pericol viața, securitatea sau sănătatea întregii sau unei părți din populație.

Dreptul la grevă – este prin natura sa atât un drept social-economic, cât și un drept social-politic, deseori încadrarea sa în una din categoriile de drepturi ridicând pentru cercetarea științifică interesante probleme. Ca drept fundamental cetățenesc, dreptul la grevă are o istorie a sa aparte, aflându-se într-o strânsă corelație cu alte drepturi și libertăți precum libertatea întrunirilor, libertatea negocierilor colective, dreptul de asociere și mai ales cu asocierea în sindicate. Fiind un important mijloc de obținere de către salariați a unor drepturi sau ameliorarea condițiilor de muncă, de salarizare și de viață, dreptul la grevă fie a fost reglementat prin constituții, fie a fost pur și simplu uitat, aceasta echivalând cu neregnoașterea sau chiar cu interzicerea sa. Este îndeobște admis că **greva** înseamnă încetarea colectivă și voluntară a muncii de către

salariații unei întreprinderi, compartiment, sector de muncă, încetare prin care se urmărește obținerea prin constrângere (obligarea patronatului) a modificării condițiilor de muncă și de viață. Dreptul la grevă aparține numai **salariaților**. Ca atare nu se încadrează în prevederile articolului 43 și nu beneficiază de regimul juridic al grevelor diverse manifestări organizate de persoane care nu au calitatea de salariați, chiar dacă aceste manifestări se autointitulează greve. Cât privește scopul grevei, el este apărarea intereselor profesionale, economice și sociale. Așa stând lucrurile sunt **licite** numai grevele care-și propun și afirmă asemenea interese. În general sunt considerate ilicite grevele cu caracter politic sau grevele politice cum li se spune. Textul constituțional permite legii să stabilească anumite **condiții și limite** în exercitarea dreptului la grevă. Acestea au scopul de a evita **greva abuzivă** sau altfel spus exercitarea abuzivă a dreptului la grevă. Aceste condiții și limite privesc, în general, concilierea conflictelor de muncă, declararea, desfășurarea și încetarea grevei, responsabilitățile etc.

Un aspect teoretic important privește greva și **serviciile publice**. Reglementările juridice din acest domeniu au cunoscut în sistemele constituționale mari variații în timp. Deseori se consideră că, greva funcționarilor publici este ilicită pentru că ea vine în contradicție cu noțiunea de serviciu public și mai ales cu principiul continuității serviciilor publice. Încetarea serviciilor publice, cum ar fi transporturile, poșta, ordinea publică, sănătatea, creează neajunsuri prea mari celorlalți, încât grevele în acest domeniu cunosc deseori un regim juridic aparte. Constituția noastră prevede obligația legii de a stabili garanțiile necesare asigurării **serviciilor esențiale** pentru societate. Este deci în competența legiuitorului identificarea și nominalizarea serviciilor esențiale care trebuie să funcționeze în orice condiții și de a stabili măsurile ce se impun în acest sens.

313 Dreptul de proprietate privată – este un drept fundamental de veche tradiție, în conținutul căruia cuprindem dreptul persoanei fizice de a dobândi o proprietate, de a se folosi și de a dispune liber în legătură cu proprietatea sa și de a putea transmite dreptul său altuia. Constituția poate stabili unele limitări cât privește sfera proprietății, limitări clar și expres definite și determinate numai de interesul constituirii unor regii sau monopoluri în exclusivitate statale. Realizarea dreptului de proprietate presupune obligația statului de a garanta și apăra proprietatea obținută pe căi licite.

Constituția României garantează în articolul 44 dreptul de **proprietate privată**, precum și creanțele asupra statului, ocrotind în mod egal proprietatea privată, indiferent de proprietar. Exprimând realitatea în sensul căreia nu există drepturi absolute, Constituția dă legii posibilitatea de a stabili conținutul și limitele drepturilor reglementate prin articolul 44. Garantând dreptul de proprietate Constituția conține reglementări privitoare la naționalizare, expropriere și la folosirea subsolului unei proprietăți imobiliare de către autoritățile

publice, care se constituie în tot atâtea garanții ale dreptului de proprietate privată.

Astfel, **naționalizarea** reprezintă trecerea silită în proprietatea statului a terenurilor și construcțiilor fără plata unei despăgubiri echivalente și pentru temeiuri, de cele mai multe ori, arbitrare. Introducerea unui nou alineat la articolul 44 ca urmare a modificării Constituției, prin care se interzice naționalizarea și orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură constituie atât o referință istorică cu puternice conotații morale, cât și o garanție juridică de ordin constituțional pentru protecția dreptului de proprietate. Textul constituțional nu a exclus cu desăvârșire naționalizarea din rândul modalităților de trecere silită a proprietății private în proprietate publică, știut fiind faptul că în condiții de reciprocitate și în situații particulare în relațiile internaționale mai pot apărea situații în care aceasta să fie singurul mijloc de soluționare a unor probleme interstatuale.

Exproprierea este trecerea silită în proprietatea statului a terenurilor și construcțiilor pentru cauze de utilitate publică și după plata unei prealabile și juste despăgubiri. Cele două condiții definitorii ale exproprierii sunt expres menționate în textul constituțional, cauza de utilitate publică trebuind să fie ea însăși definită prin lege, iar despăgubirile trebuind să fie stabilite de comun acord cu proprietarul, sau, în caz de divergență, prin justiție. Această dublă condiționare a exproprierii asigură caracterul său previzibil și echitabil, conferindu-i trăsături indispensabile securității juridice ce trebuie respectată într-o societate guvernată de principiile justiției și dreptății. Tocmai de aceea, deși reprezintă o extrem de serioasă atingere adusă nu doar exercitării dreptului de proprietate, ci o limitare a chiar conținutului său normativ, exproprierea rămâne singura modalitate, acceptată în țările democratice, de transfer al proprietății prin transformarea dreptului de proprietate privată în proprietate publică.

Cât privește **folosirea subsolului** unei proprietăți imobiliare de către autoritățile publice, pentru lucrări de interes general, ea creează obligația constituțională pentru acestea de a despăgubi proprietarul pentru daunele ce le sunt imputabile.

Alte **garanții** ale dreptului de proprietate sunt interzicerea confiscării averii dobândite licit și prezumarea caracterului licit al dobândirii averii. Astfel sarcina probei caracterului ilicit al unei averi revine celui care afirmă un asemenea lucru. Desigur în situația unor bunuri destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții, acestea pot fi confiscate în condițiile legii. În fine, trebuie să observăm că prevederile constituționale dau dreptului de proprietate un conținut complex, de drept și obligație. Așa trebuie explicate prevederile articolului 44 alineatul (7), în sensul căroră dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei

vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului.

- 314 **Dreptul de moștenire** – În mod firesc dreptul de proprietate presupune și dreptul de moștenire, drept în temeiul căruia o persoană poate dobândi pe cale succesorală, în condițiile legii, orice bun. Acest drept este reglementat prin articolul 46 din Constituție care stabilește că „Dreptul la moștenire este garantat”.
- 315 **Libertatea economică** – Corolar firesc al dreptului de proprietate privată, sau, într-o altă viziune, premisă indispensabilă a acestuia, libertatea economică ține de esența unei economii de piață și presupune posibilitatea oricărei persoane de a iniția și întreprinde o activitate cu scop lucrativ. În legea noastră fundamentală libertatea economică a fost introdusă abia ca urmare a revizuirii constituționale din 2003, deși despre dezideratul unei economii de piață se făcea vorbire și anterior modificării Constituției. Articolul 45 din Constituție reglementează acest drept ca pe o libertate din prima generație, precizând că dreptul oricărei persoane de a desfășura o activitate economică este liber, statul garantând doar accesul neîngrădit la libera inițiativă, precum și exercitarea acesteia.
- 316 **Dreptul la un nivel de trai decent** – Articolul 47 din Constituție consacră un drept fundamental cetățenesc complex, receptat mai târziu în catalogul drepturilor și libertăților umane. El cuprinde îndeosebi: dreptul la condiții rezonabile de existență și la ameliorarea lor continuă; dreptul la hrană, îmbrăcăminte și locuință satisfăcătoare. Desigur, traiul decent se realizează prioritar prin munca cetățeanului și a familiei sale, dar statul trebuie să contribuie decisiv la ameliorarea condițiilor de viață pentru a se realiza standardele civilizației. De aceea Constituția obligă statul la luarea măsurilor de dezvoltare economică și de protecție și asistență socială corespunzătoare. Complexitatea acestui drept, dificultățile pe care statul le întâmpină, fac ca efortul acestuia să nu fie suficient, ceea ce implică rolul cooperării internaționale, pentru a pune ființele umane la adăpost de foame și mizerie.
- 317 **Dreptul la căsătorie** – aparține bărbatului și femeii începând de la vârsta nubilă prin garantarea **libertății căsătoriei** liber consimțite. Constituția stabilește marile reguli care conturează conținutul acestui drept. Așa cum am precizat deja, familia trebuie să se întemeieze pe căsătoria **liber consimțită**. În al doilea rând, familia trebuie să se întemeieze pe egalitatea femeii și bărbatului. **Egalitatea soților** este de fapt o reconfirmare și la nivelul familiei a marelui principiu constituțional privind egalitatea în drepturi a cetățenilor fără deosebire de sex. În fine, se consacră **obligația constituțională** a părinților de a asigura creșterea, educația și instruirea copiilor. Iar această obligație constituțională privește **toți copiii**, adică atât cei rezultați din căsătorie cât și cei rezultați din afara căsătoriei. Această interpretare este firească față și de

dispoziția constituțională în sensul căreia copiii din afara căsătoriei sunt egali în fața legii cu cei din căsătorie.

Căsătoria este supusă sub aspect juridic unor reguli privind încheierea, desfacerea și declararea nulității, reguli ce nu au însă caracter constituțional și de aceea se face trimitere la lege. Constituția stabilește o singură regulă și anume cea privind succesiunea celebrării căsătoriei civile și a căsătoriei religioase.

Dreptul copiilor și tinerilor la protecție și asistență – Articolul 49 din Constituție, prin conținutul său conturează un drept fundamental cetățenesc care poate fi intitulat dreptul copiilor și tinerilor la protecție și asistență. Examinarea prevederilor constituționale permite formularea mai multor constatări:

- a) Articolul 49 se referă numai la **copii și tineri**, categorie ușor de identificat, vârsta fiind criteriul natural și cert.
- b) Pentru aceste categorii de persoane Constituția garantează un **regim special de protecție și de asistență**, fapt ce comandă conținutul chiar al unor dispoziții constituționale. Alineatul (4) din articolul 49 din Constituție stabilește interdicția angajării ca salariați a tinerilor sub vârsta de 15 ani, interdicție ce valorifică în planul legislației interne o regulă internațională în sensul căreia vârsta minimă de angajare într-o funcție salarizată sau într-o muncă nu trebuie să fie inferioară vârstei până la care școlarizarea este obligatorie și nici într-un caz sub 15 ani.
- c) Sunt nominalizate măsurile mai importante și certe, precum și domeniile în care obligațiile statului sunt clar concretizate. În acest sens, se stabilește obligația statului de a acorda **alocații** pentru copii și **ajutoare** pentru îngrijirea copilului bolnav ori cu handicap. Caracterul deschis al prevederilor constituționale spre dinamica vieții și exigențelor acesteia, dar și a posibilităților, mai ales materiale ale statului, este exprimat prin posibilitatea acordată legii de a stabili și **alte forme** de protecție socială. De asemenea, prevederile constituționale interzic folosirea copiilor și minorilor în activități care le-ar dăuna sănătății, moralității sau le-ar pune în primejdie viața ori dezvoltarea normală. În fine, trebuie să observăm că se pune în sarcina statului obligația de a contribui la asigurarea condițiilor pentru participarea liberă a tinerilor la viața politică, socială, economică, culturală și sportivă a țării.

Dreptul persoanelor cu handicap la protecție specială – Este un drept fundamental aparte, prevăzut în articolul 50 din Constituție. Acest drept privește o categorie de oameni care fiind defavorizați de soartă trebuie sprijiniți spre a se bucura de condiția umană. De aceea Constituția obligă statul la o politică națională care să asigure protecția persoanelor cu handicap în toate domeniile vieții.

2.4. Drepturile și libertățile exclusiv politice

320 În această categorie se includ acele drepturi ale cetățenilor români care au ca obiect participarea cetățenilor la conducerea statului, la guvernare. Așa cum vom vedea, mai sunt și alte drepturi ale cetățenilor români care asigură participarea acestora la conducerea de stat, dar acele drepturi prin conținutul lor pot fi folosite, la alegere, sau în acest scop sau în scopuri culturale, artistice, științifice etc. În categoria drepturilor exclusiv politice se încadrează **drepturile electorale** ale cetățenilor. Uneori, în literatura de specialitate, alături de drepturile electorale se cercetează tot ca drept politic propriu-zis și dreptul de asociere. La o analiză atentă, însă, se constată că dreptul de asociere poate fi exercitat fie în scopuri politice, fie în vederea rezolvării unor probleme materiale sau culturale ale cetățenilor. Analiza acestor drepturi fundamentale se face la sistemul electoral.

2.5. Drepturile și libertățile social-politice

321 **Libertatea conștiinței** – Într-o accepțiune largă libertatea conștiinței este posibilitatea cetățeanului de a avea și de a exprima public o concepție a sa despre lumea înconjurătoare. Ea este una dintre primele libertăți înscrise în catalogul drepturilor umane, pentru că mai ales **libertatea religioasă** – ca parte a acestei libertăți – a avut o istorie aparte, îndelungată, presărată cu intoleranță și ruguri, cu excomunicări și prejudecăți, cu multe suferințe și dureri. În formularea conceptului juridic de libertate a conștiinței și mai ales în înțelegerea exprimărilor juridice nu este lipsită de interes menționarea celor trei puncte de vedere care s-au susținut și se mai pot susține încă. Astfel dacă într-o concepție se considera că libertatea religioasă include și libertatea conștiinței, într-o altă concepție se consideră că libertatea conștiinței și libertatea religioasă sunt două libertăți distincte. În fine, teoria mai larg acceptată astăzi este cea în sensul căreia libertatea conștiinței are o sferă largă cuprinzând în ea și libertatea religioasă. Mai mult, se mai consideră că există și **libertatea cultelor** ca libertate distinctă.

Din examinarea articolului 29 din Constituție rezultă că **libertatea conștiinței** este posibilitatea persoanei fizice de a avea și de a-și exprima în particular sau în public o anumită concepție despre lumea înconjurătoare, de a împărtăși sau nu o credință religioasă, de a aparține sau nu unui cult religios, de a îndeplini sau nu ritualul cerut de acea credință. **Nimeni** nu poate fi **constrâns** să adopte o opinie ori să adere la o credință religioasă, contrare convingerilor sale. Libertatea conștiinței ca libertate fundamentală cetățenească are un conținut complex, ea încorporează mai multe aspecte, mai multe „libertăți”. Libertatea conștiinței este o libertate esențială, ea comandă existența și conținutul altor libertăți, precum libertatea cuvântului, libertatea presei, libertatea

asocierii, pentru că, în fond, aceste libertăți sunt mijloace de exprimare a gândurilor, religiei, opiniilor.

Libertatea conștiinței trebuie înțeleasă și ca un factor de **continuitate spirituală** în cadrul familiei, părinții având dreptul natural dar și obligația de a se ocupa de creșterea și educarea copiilor lor. Exprimând aceste corelații, libertăți și răspunderi morale, religioase, politice și juridice, Constituția stabilește că părinții sau tutorii au dreptul de a asigura, potrivit propriilor convingeri, educația copiilor minori a căror răspundere le revine.

Mai multe prevederi se referă la **culte religioase**. Trebuie să observăm că termenul cult are două accepțiuni. Într-o accepțiune organică prin cult se înțelege o asociație, o organizație religioasă; într-o accepție funcțională se înțelege ritualul practicat. În ambele accepțiuni însă cultul religios înseamnă **exteriorizarea** unei credințe religioase atât prin unirea celor de aceeași credință într-o asociație religioasă (biserica sau cult), cât și prin ritualurile cerute de acea credință, cum ar fi procesiunile, adunările religioase etc. Organizarea cultelor religioase este liberă, ea concretizându-se prin statutele proprii. Dar, mai spune Constituția, această libertate de organizare se realizează în condițiile legii. Este fără îndoială că o asemenea lege nu va putea afecta libertatea cultelor religioase, ea va stabili unele coordonate juridice care să facă efective toate dispozițiile constituționale privind libertățile cetățenești. De altfel, Pactul internațional relativ la drepturile civile și politice, prin art.18 stabilește că libertatea de exprimare a religiei și convingerilor nu poate face obiectul decât al unor restricții prevăzute de lege și care sunt necesare protecției securității, ordinii și sănătății publice, moralei sau libertăților și drepturilor fundamentale ale altora.

Textul constituțional dă rezolvarea juridică și **raporturilor dintre stat și culte**. În legătură cu aceste raporturi trebuie doar să menționăm că istoria și dreptul comparat au practicat și practică trei mari formule:

- a) statul, autoritate politică, se confundă cu autoritatea religioasă;
- b) statul se poate alia cu autoritatea religioasă;
- c) statul adoptă o poziție de indiferență cu privire la religii și, evitând a le favoriza sau a le contracara, veghează ca exercițiul cultelor să nu tulbure ordinea publică. Constituția României consacrand separarea statului de biserică, garantează **autonomia** cultelor religioase, dar obligă statul să sprijine cultele, inclusiv prin înlesnirea asistenței religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în azile și orfeline.

O altă realitate căreia prevederile constituționale îi dau expresia juridică privește **raporturile dintre religii** (culte). Problemă de mare importanță, cu o istorie a sa aparte, problemă delicată și deseori arzândă, problema relațiilor dintre religii își găsește o rezolvare juridică în concordanță cu prevederile marilor instrumente internaționale în materie. De aceea, garantând libertatea conștiinței, Constituția consacră egalitatea între credincioși și necredincioși și impune cultivarea unui climat de **toleranță** și de **respect reciproc** între

credincioșii aparținând diferitelor culte religioase ca și între credincioși și necredincioși. Pentru a realiza liniștea și pacea între cultele religioase, fenomene ce țin chiar de esența vieții și moralei, spirituale și religioase, Constituția **interzice** în relațiile dintre culte **orice** forme, mijloace, acte sau acțiuni de **învăjbire** religioasă.

322 Libertatea de exprimare – Strâns legată de libertatea conștiinței, libertatea de exprimare consacrată prin Constituție în articolul 30 este posibilitatea omului de a-și exprima prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public, gândurile, opiniile, credințele religioase și creațiile spirituale de orice fel. Gândirea umană rămâne un domeniu **protejat natural** de indiscreția semenilor. Mașina de citit gândurile este încă o ipoteză de lucru, dar inventarea sa va trebui apreciată, fără îndoială, mai mult ca cel mai crud inamic al libertății de gândire decât ca o mare realizare științifică. Astfel cum este reglementată constituțional libertatea de exprimare este o libertate cu un **conținut complex**. Văzută în complexitatea conținutului său juridic, libertatea de exprimare este una din cele mai vechi libertăți cetățenești, o libertate de tradiție, cunoscută fie sub această denumire, fie sub denumirile aspectelor sale, **libertatea cuvântului**, **libertatea presei**. Cât privește formele și mijloacele de exprimare (cel de al doilea aspect) formularea constituțională este de asemenea cuprinzătoare, acestea fiind: viu grai, scrisul, imaginile, sunetele, alte **mijloace de comunicare** în public.

Libera exprimare, ca libertate fundamentală cetățenească trebuie realizată **în public**. Exprimarea în public este definitorie pentru conținutul juridic al acestei libertăți, termenul public fiind desigur cel definit prin legi. Am menționat astfel că art. 152 din Codul penal definește ce înseamnă, în sensul legii penale, o faptă săvârșită în public.

Constituția României interzice **cenzura** de orice fel. Este o prevedere constituțională decisivă pentru libertatea de exprimare. De asemenea, este interzisă **suprimarea** publicațiilor. Suprimarea unei publicații, ca sancțiune, este o sancțiune exagerată, ea vine, prin duritatea sa, în conflict cu ideea de respect a libertăților umane. Față de art. 25 din Constituția României din anul 1923, Constituția actuală nu interzice și **suspendarea** publicațiilor. Suspendarea unei publicații nu este o sancțiune atât de severă ca suprimarea. Faptul că prin Constituție ea nu este explicit interzisă, nu poate fi interpretat în sensul că ea va trebui să figureze în lege (legea presei de exemplu). Legiuitorul va aprecia dacă o asemenea sancțiune trebuie să figureze sau nu între sancțiunile ce se pot aplica în domeniul presei.

Libertatea de exprimare ridică și probleme de ordin material care privesc, de fapt, toate **libertățile de opinie**. Constituția arată că libertatea presei implică și **libertatea de a înființa publicații**. De aici rezultă permisiunea înființării și gestionării unor asemenea structuri care să asigure baza materială necesară. Pentru a garanta libertatea de exprimare, se permite legii să poată impune

mijloacelor de comunicare în masă, obligația de a face publică **sursa finanțării**. Această prevedere constituțională se interpretează ca o garanție a acestei libertăți și mai ales a responsabilității atât de necesare în acest domeniu.

Existența unor coordonate juridice înăuntrul cărora trebuie să se exercite libertatea de exprimare implică și **răspunderea juridică** pentru depășirea acestor limite, altfel spus pentru abuzul în exercitarea acestei libertăți așa de importante. De aceea articolul 30 stabilește formele răspunderii și subiectele răspunderii. Astfel, în alineatul (8) sunt stabilite explicit două forme ale răspunderii și anume răspunderea civilă și răspunderea penală. Cât privește **răspunderea civilă** textul constituțional stabilește că ea revine editorului sau realizatorului, autorului, organizatorului manifestării artistice, proprietarului mijlocului de multiplicare, al postului de radio sau de televiziune, în condițiile legii. Prin exprimarea „**în condițiile legii**” se dă legiuitorului misiunea de a stabili în detaliu condițiile stabilirii răspunderii, dimensiunile acesteia, repartizarea răspunderii civile, pe cei răspunzători. Cât privește ordinea în care se răspunde ea este cea stabilită expres prin textul constituțional, acesta urmărind de fapt să asigure responsabilitatea necesară într-un domeniu atât de important. Privitor la răspunderea pentru **delictele de presă** (răspunderea penală) ea va fi cea stabilită prin lege. Constituția nu a stabilit și nici nu putea stabili și alte detalii, răspunderea pentru săvârșirea unui delict având un caracter eminamente personal.

Dreptul la informație – este un drept receptat de Constituția României 3: din instrumentele juridice internaționale în materie. Conținutul dreptului la informație este complex, dimensiunile sale fiind în continuă dezvoltare. De aceea textul constituțional prin articolul 31 reușește exprimarea juridică a unui conținut complex și dinamic garantând accesul persoanei la **orice informație de interes public**. Dacă privim în general conținutul dreptului la informație el cuprinde: dreptul persoanei de a fi informată **prompt, corect și clar** cu privire la măsurile preconizate și mai ales luate de autoritățile publice; accesul liber la sursele de informație publică, științifică și tehnică, socială, culturală, sportivă etc.; posibilitatea persoanei de a recepționa **direct** și în mod **normal** emisiunile de radio și televiziune; obligația autorităților guvernamentale de a crea condițiile materiale și juridice pentru difuzarea liberă și amplă a informației de orice natură. Dreptul la informație presupune și colaborare internațională. Articolul 31 din Constituție, reglementând dreptul la informație cuprinde dispoziții privind a) **informațiile în general**, atunci când în alineatul (2) folosește exprimarea orice informație de interes public; b) informațiile despre evenimente sau acțiuni hotărâte de către **autoritățile publice** – alineatul (2); c) informații **cu caracter personal** – alineatul (2).

Asigurând dreptul la informație, Constituția stabilește **obligații corelative** în sarcina autorităților publice: de a informa corect cetățenii asupra problemelor de ordin public, dar și de ordin personal; de a asigura prin serviciile

publice dreptul la antenă; de a asigura protecția tinerilor și securitatea națională. Trebuie să subliniem că dreptul la informație (și această subliniere marchează exact dimensiunile acestui drept) privește numai informațiile de **interes public**. De aici rezultă că acest drept nu implică nici accesul la informații cu caracter secret, nici obligația autorităților publice de a da asemenea informații. Anumite informații nu trebuie și nu pot fi date, cum ar fi de exemplu unele informații cu caracter judiciar sau privind anchete parlamentare, informații privind apărarea națională sau siguranța națională etc.

Având în vedere rolul aparte în realizarea dreptului la informație a **mijloacelor de informare în masă**, în mod firesc Constituția reglementează principalele obligații ale acestora. În primul rând trebuie menționat **dreptul la antenă** care revine principalelor grupuri sociale și politice. Garantarea exercitării acestui drept revine serviciilor publice de radio și televiziune. În al doilea rând, mijloacele de informare în masă au obligația constituțională de a asigura **informarea corectă** a opiniei publice. Această prevedere pune în valoare marile imperative care trebuie respectate în materie de informație și anume: exactitatea, onestitatea, discreția și desigur corectitudinea.

Dreptul la informație, ca toate drepturile și libertățile de exprimare și de răspândire a opiniilor, credințelor, ideilor, comportă anumite **coordonate juridice**, anumite limite. Este și motivul pentru care prin alineatul (3) se stabilește că prin exercitarea acestui drept nu se poate și nu trebuie să se prejudicieze măsurile de protecție a tinerilor sau securitatea națională. Cât privește serviciile publice de radio și televiziune, Constituția impune adoptarea unei legi organice relative la organizarea lor și **controlul parlamentar** al activității lor.

324 Libertatea întrunirilor – este o libertate cu caracter social-politic care constă în posibilitatea oamenilor de a se întruni în reuniuni private sau publice pentru a-și exprima gândurile, opiniile, credințele. Prin conținutul său această libertate se află într-o strânsă corelație cu libertatea conștiinței precum și cu libertatea de exprimare.

Ea se poate exercita prin mai multe forme și mijloace. Există anumite trăsături comune tuturor întrunirilor fără deosebire de formele în care se realizează. Astfel orice întrunire este o **grupare** de persoane, o grupare **organizată**, cu caracter **temporar**, destinată schimbului de idei, concepții, opinii etc. Orice întrunire, în sensul legii, presupune o legătură cât de firavă între participanți, o **intenție** comună și totdeauna un minimum de organizare. Aceste trăsături au importanță din punct de vedere juridic atunci când se pun probleme de autorizare prealabilă, de desfășurare sau de răspundere. Aceste trăsături deosebesc întrunirile de grupările sau aglomerările întâmplătoare de persoane.

În general, în literatura juridică se discută și **deosebirile** dintre libertatea întrunirilor și dreptul de asociere. Aceste deosebiri se realizează prin observarea diferențierilor dintre întruniri și asociații. Astfel întrunirile presupun participanți care nu au calitatea de membru permanent sau acceptat conform

unei proceduri prestabilite, în timp ce asociația presupune un grup de persoane, unite prin calitatea de membru, între care există legături permanente. Apoi întrunirile urmăresc realizarea nu a unui scop permanent, ci a unui scop concret (politic, social, cultural) declarat în momentul desfășurării lor (eventual aprobării prealabile, atunci când legea prevede un asemenea lucru). Asociația însă presupune existența unui scop permanent, precis, determinat în momentul înființării ei, declarat prin actul de înființare sau de organizare (statut, regulament). Întrunirile se desfășoară pe baza unor reguli stabilite momentan, în timp ce asociația funcționează pe baza regulilor statuare, stabilite clar în momentul înființării sale. În fine, întrunirile se desfășoară (desigur în funcție de forma lor) de regulă pe căile și piețele publice sau în localuri publice, în timp ce asociațiile își țin reuniunile la sediile lor. La reuniunile asociațiilor participă, de regulă, numai membrii acestora. Desigur că aceste deosebiri nu trebuie interpretate rigid, pentru că diversitatea mijloacelor prin care se realizează atât întrunirile cât și activitatea asociațiilor este atât de mare încât deseori se produce un amestec al trăsăturilor întrunirilor și asociațiilor. De asemenea trebuie avut în vedere specificul reuniunilor cu caracter privat.

Întrunirile pot fi de două categorii: publice și private. Din textul constituțional nu rezultă o asemenea diferențiere, tăcerea textului urmând a fi interpretată că regulile sale sunt aplicabile oricărui fel de întrunire. Articolul 39 din Constituție stabilește trei reguli mari în legătură cu întrunirile și anume: a) **libertatea** întrunirilor; b) caracterul **pașnic** al întrunirilor; c) interzicerea la întruniri a oricărui fel de **arme**. Desigur, deși textul nu o spune expres, alte reguli pot fi stabilite prin lege.

Dreptul de asociere – este un drept fundamental, social-politic, clasificat 32. de regulă în categoria **libertăților de opinie**, care cuprinde posibilitatea cetățenilor români de a se asocia, în mod liber, în partide sau formațiuni politice, în sindicate, patronate sau alte forme și tipuri de organizații, ligi și uniuni, cu scopul de a participa la viața politică, științifică, socială și culturală, pentru realizarea unei serii de interese legitime comune. Înțelegerea **sferei de aplicare** a dispozițiilor constituționale din articolul 40 presupune o corectă și clară delimitare a asociațiilor ce sunt rezultatul exercitării acestui drept și a altor asociații și societăți care sunt rezultatul unor contracte de asociere. Altfel spus articolul 40 din Constituție se referă la asociere ca rezultat al exercitării unei libertăți fundamentale, o asociație deci de drept constituțional. Aceste **asociații sunt de drept public**, temeiul lor fiind libertatea de asociere și nu contractul care este temeiul asociațiilor și societăților de drept privat. Asociațiile prevăzute în articolul 40 nu au scopuri lucrative, nu urmăresc obținerea sau împărțirea unor beneficii, ele trebuie să aibă scopuri politice, religioase, culturale etc., scopuri care să exprime libertatea de gândire și de exprimare a gândurilor, opiniilor, credințelor. Asemenea precizări urmăresc să arate că articolul 40 din Constituție nu poate fi socotit temeiul juridic al creării unor

societăți comerciale sau al unor alte asociații cu caracter lucrativ sau eventual al persoanelor juridice. Așa cum am arătat, modificarea legii fundamentale a conferit și acestor din urmă asociații un statut constituțional, în articolul 45 referitor la libertatea economică. Diferența de natură juridică dintre aceste două tipuri de asocieri explică și regimul juridic diferit pe care ele îl cunosc în privința creării și înregistrării lor.

Garantând dreptul la liberă asociere, dispozițiile constituționale stabilesc și **formele** de asociere. Ca și în alte situații, dificultatea stabilirii unui inventar complet, a determinat folosirea a două procedee și anume: a) **nominalizarea** partidelor, sindicatelor și, mai nou, în urma revizuirii Constituției și a patronatelor; b) **enunțarea** celorlalte forme organizatorice prin formularea alte forme de asociere. Dreptul de asociere nu poate fi însă un drept absolut. De aceea în mod firesc se stabilesc anumite **limite**. Aceste limite constituționale privesc trei mari aspecte: a) scopurile și activitatea; b) membrii; c) caracterul asociației, rezultând practic din modul de constituire.

Cât privește **scopurile și activitatea**, prin alineatul (2) sunt considerate neconstituționale partidele sau organizațiile care militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității țării. Din simpla lectură a textului rezultă că el urmărește protejarea unor valori politice, juridice și statale consacrate încă în primul titlu al Constituției. Aceste valori intrând practic în **ordinea constituțională** nu pot fi afectate nici prin exercitarea abuzivă a dreptului de asociere. De aceea, în mod firesc, asociațiile care atentează la aceste valori sunt neconstituționale. Constatarea și declararea ca neconstituțională a unei asociații revine Curții Constituționale.

Limitele privind **membrii asociațiilor**, privesc de fapt numai partidele politice, având în vedere rolul lor în viața politică și statală. În acest sens, potrivit alineatului (3) nu pot face parte din partidele politice judecătoria Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică. Se poate observa că este vorba practic numai de **funcționarii publici**. Unii sunt nominalizați chiar în text, aici impedimentul fiind de ordin constituțional. Dar pentru că și alți funcționari publici nu pot să se asocieze în partide politice, asocierea fiind un obstacol în buna exercitare a funcțiilor lor, Constituția permite legii organice să stabilească ea aceste categorii. Nu mai suntem deci în prezența unei nominalizări constituționale, ci doar a unui temei constituțional în baza căruia legea organică poate face asemenea nominalizări. Explicația unei asemenea interdicții privind unele categorii de funcționari trebuie căutată în aceea că serviciile publice nu au voie să facă nici o diferențiere, între cei cărora le furnizează prestații pe motive politice și, în general, pe alte motive spirituale. În sistemele constituționale democratice se practică teoria **neutralității serviciilor publice**, care implică o detașare a funcționarilor publici (sau doar a unor categorii de funcționari publici) de problemele politice. Asemenea prevederi constituționale se explică și prin egalitatea cetățenilor în fața legii

și autorităților publice, fără discriminări și fără privilegii. Din acest principiu constituțional rezultă foarte clar că funcția publică este accesibilă în mod egal tuturor celor care dovedesc capacitatea și aptitudinile cerute de lege pentru ocuparea unei funcții publice. De aceea o lege care ar condiționa ocuparea unei funcții publice de opțiunile publice, ar fi, categoric, neconstituțională.

În legătură cu **caracterul** asociației vom observa că potrivit Constituției sunt interzise asociațiile cu caracter secret. Această dispoziție constituțională urmărește practic protejarea valorilor democrației constituționale față de anumite forțe obscure care ar dori să atenteze la ele.

Secretul corespondenței – Un principiu fundamental care urmărește să 3 protejeze posibilitatea persoanei fizice de a-și comunica prin scris, telefon sau prin alte mijloace de comunicare gândurile și opiniile sale, fără a-i fi cunoscute de alții, cenzurate sau făcute publice este **inviolabilitatea corespondenței**. Prin **corespondență** textul constituțional înțelege scrisori, telegrame, trimiteri poștale de orice fel, altele decât scrisorile și telegramele, convorbirile telefonice și alte mijloace legale de comunicare. Principalele reguli constituționale vizează :

- a) sfera **subiectelor de drept** față de care este ocrotită corespondența – atât persoanele fizice cât și autoritățile publice. Practic **nimeni** nu are dreptul să atenteze la corespondența cuiva. Obligații aparte revin funcționarilor din poștă și telecomunicații, care prin natura muncii lor și uneori prin natura comunicărilor și trimiterilor (cărți poștale, telegrame, convorbiri telefonice prin intermediul centralelor neautomate) iau cunoștință de conținutul acestor corespondențe. Ei sunt ținuti a păstra secretul, iar statutul acestor funcționari trebuie să sancționeze aspru orice abatere de la principiul constituțional.
- b) **acțiunile** interzise – nimeni nu poate reține, deschide, citi, distruge, da publicității o corespondență ce nu-i este adresată, având obligația de a o restitui destinatarului dacă din întâmplare a intrat în posesia ei. De asemenea nimeni nu are dreptul de a intercepta o convorbire telefonică sau de a divulga conținutul unei convorbiri telefonice de care a luat cunoștință întâmplător. Aceleași reguli, se aplică corespunzător și în legătură cu alte trimiteri poștale sau mijloace legale de comunicare între oameni.

Dintotdeauna s-a pus și se pune problema dacă principiul inviolabilității corespondenței poate cunoaște vreo restrângere. Sub acest aspect atât legislația cât și practica juridică au evidențiat că exercițiul acestei libertăți comportă o **restrângere necesară în interesul justiției**, mai exact în interesul descoperirii infracțiunilor și infractorilor. Acest drept al magistraților de a obține, reține, citi și folosi în proces corespondența care vine sau pleacă de la persoane învinuite de săvârșirea unor fapte penale trebuie însă a) să fie prevăzut de lege, b) realizat după o procedură strictă și c) numai pe bază de

ordonanțe scrise, cu respectarea celorlalte drepturi ale persoanei, mai ales a dreptului la viața familială, intimă și privată. Legile care vor reglementa aceste restrângeri, vor trebui elaborate numai cu stricta respectare a articolul 53 din Constituție.

2.6. Drepturile garanții

327 Dreptul de petiționare – este un drept cetățenesc de tradiție în sistemul juridic românesc, încadrat în categoria **drepturilor garanții**, el fiind și o garanție juridică generală pentru celelalte drepturi și libertăți. În condițiile articolului 51 din Constituție, dreptul de petiționare poate fi exercitat fie individual, de către cetățean, fie de către un grup de cetățeni, fie de către organizații legal constituite.

Petițiile adresate autorităților publice se fac numai în numele petiționarilor sau în situația de la alineatul (2), în numele colectivelor pe care organizațiile petiționare le reprezintă. De aici rezultă că orice petiție trebuie semnată și deci, trebuie să conțină datele de identificare a petiționarului. Prin formularea sa clară, textul constituțional nu privește și deci, nici nu protejează juridic petițiile anonime. Aceasta dă dispoziției constituționale și un evident caracter moral.

Corelativ dreptului cetățeanului de a petiona, articolul prevede **obligatia** autorităților publice de a examina și răspunde la petiții în termenele și condițiile stabilite prin lege. Constituția nu a stabilit explicit aceste termene și condiții. Din modul cum este formulat articolul 51 din Constituție rezultă că legea va trebui să prevadă numai procedura și responsabilitățile ce vor reveni pentru încălcarea Constituției și a legii. Din punct de vedere juridic, petițiile se pot prezenta cel puțin sub patru forme și anume: cereri, reclamații, sesizări și propuneri. Aceste **forme** nu sunt creații terminologice, ci ele diferă sub aspectul conținutului. De aceea, în practica legislativă s-au stabilit termene și condiții de rezolvare diferite, nuanțate, în funcție de forma petiției. Termenele de rezolvare diferite se corelează cu conținutul diferit al petițiilor, care presupune din partea autorităților publice acțiuni simple sau mai complexe. Apoi legiuitorul stabilește termene și condiții și în funcție de nivelul statal la care se află autoritatea publică sesizată. De regulă, termenele de rezolvare pentru autoritățile centrale sunt mai lungi decât cele pentru autoritățile locale. Totodată, legea va trebui să cuprindă detalii privind, în principal: organizarea primirii petițiilor; regulile examinării și rezolvării petițiilor; controlul acestei activități; răspunderile ce revin funcționarilor publici pentru încălcarea dispozițiilor legale în materie.

Scutirea de taxă pentru exercitarea dreptului de petiționare este o regulă constituțională care asigură acestui drept posibilitatea realizării sale depline.

328 Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică – este un drept fundamental, încadrat tradițional în categoria drepturilor garanții, alături de

dreptul de petiționare, cu care, de altfel, se află într-o strânsă corelație. Articolul 52 din Constituție este temeiul constituțional al **răspunderii autorităților publice** pentru vătămările produse cetățenilor prin încălcarea sau nesocotirea drepturilor și libertăților acestora. Aceasta răspundere intervine în situații clar definite și anume: a) când emit un act administrativ prin care vatămă o persoană; b) când nu soluționează în termenul legal o cerere a unei persoane, c) când prin erori judiciare săvârșite în procese penale se produc prejudicii. În a doua situație se pot surprinde două aspecte practice. Primul se poate datora rezolvării cererii, în afara termenelor legale, deci cu depășirea lor. Dacă acțiunea este deja primită urmează să fie soluționată prin luarea în considerare și a justificărilor autorității. Dacă însă acțiunea nu s-a pus în mișcare urmează ca primirea și soluționarea sa să fie apreciate în funcție de faptul dacă s-a produs sau nu o vătămare. Al doilea aspect privește tăcerea autorității publice atunci când a fost sesizată cu o cerere. În acest caz textul constituțional dă tăcerii efectele juridice ale unui act administrativ. Reglementarea constituțională prezintă avantajul că nu permite autorităților publice ca pur și simplu să ignore o cerere a unui cetățean.

Cât privește categoria de acte la care se referă articolul 52 din Constituție ea rezultă clar din text – **actele administrative**. Trebuie însă să se observe că textul nu se referă la actele administrative emise numai de către autoritățile executive (administrative), ci la toate actele administrative emise de autoritățile publice, fără deosebire de natura lor juridică. Fiind vorba numai de acte cu caracter administrativ, în această categorie nu intră desigur, de exemplu, legea ca act juridic al Parlamentului, sau hotărârea unei judecătoria date într-o speță soluționată. Dar structurile interne ale Parlamentului precum și conducătorii instanțelor judecătorești pot emite și acte administrative. Asemenea acte sunt cuprinse în sfera de aplicație a articolului 52 din Constituție. Desigur, stabilirea naturii juridice administrative a unui act se va face, în context, de către autoritatea competentă a soluționa cauza.

Articolul 52 din Constituție nominalizează și **pretențiile** pe care le poate formula cetățeanul, acestea fiind: a) recunoașterea dreptului pretins, b) anularea actului, c) repararea pagubei. Este, precum se observă, o ordine firească. Nu se poate obține repararea pagubei fără a se recunoaște dreptul și a se anula actul. Fără a intra în detalii, trebuie să subliniem că în realizarea acestor pretenții cetățeanul nu are obligația de a proba vinovăția (culpa) funcționarului public sau a autorității publice. El trebuie să justifice dreptul său și că actul emis de către autoritatea publică i-a produs o vătămare. Ca atare cetățeanul are în sarcina sa doar proba legăturii cauzale între actul autorității publice și paguba (vătămarea) produsă persoanei.

În același fel trebuie interpretate și dispozițiile alineatului (3), care stabilesc răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin **erorile judiciare săvârșite în procese**.

Dacă autoritățile publice vor dori să recupereze eventualele prejudicii ce rezultă, de la funcționarii proprii, vor putea face un asemenea lucru prin procedurile legale privind raporturile de muncă.

Formularea generală a articolului 52 din Constituție poate ridica problema de a ști care este autoritatea publică care trebuie să rezolve cererile. Tăcerea textului trebuie interpretată în sensul că rezolvarea acestor pretenții revine **organului competent potrivit legii**. Dar acest articol trebuie coroborat și cu articolul 21 din Constituție. Așa stând lucrurile urmează să observăm că, în cazul în care legile nu dau soluții sau proceduri, sau aceste proceduri sunt considerate nesatisfăcătoare, urmează a se aplica dispozițiile articolului 21 din Constituție privind accesul liber la justiție. Față de conținutul complex al acestui drept, de bogăția semnificațiilor și implicațiilor sale juridice, articolul 52 din Constituție trimite la lege pentru stabilirea **condițiilor și limitele** exercitării sale.

2.7. Îndatoririle fundamentale

329 Îndatorirea de fidelitate față de țară – este urmarea firească a cetățeniei. Ea are drept urmare obligația celor cărora le sunt încredințate funcții publice precum și a militarilor de a îndeplini aceste funcții cu credință și de a depune jurământul cerut de lege.

330 Îndatorirea de apărare a patriei – impune cetățenilor să fie întotdeauna pregătiți pentru a da riposta cuvenită atât în cazul unei agresiuni armate, cât și în cazul altor acțiuni îndreptate împotriva țării. Această îndatorire aparține tuturor cetățenilor români, bărbați și femei, fără deosebire de origine națională, religie, ocupație și pregătire profesională. Încălcarea acestei îndatoriri este o faptă reprobabilă. De aceea, potrivit legilor, călcarea jurământului militar, trădarea de patrie, trecerea de partea inamicului, aducerea de prejudicii capacității de apărare a statului, constituie crime grave și sunt pedepsite.

O formă particulară a acestei îndatoriri generale este cea legată de satisfacerea **obligațiilor militare**. În varianta sa inițială, textul constituțional prevedea că îndatorirea de a satisface serviciul militar aparținea numai bărbaților, cetățeni români cu vârste cuprinse între 20 de ani și 35 de ani. Sub acest aspect, al titularului îndatoririi, sfera de cuprindere a acestei obligații fundamentale era mai redusă. Cum realitatea socială a dovedit că pot exista și categorii de persoane care nu puteau satisface această obligație, textul constituțional anterior prevedea că legea urma să stabilească excepțiile de la îndeplinirea acestei obligații. Revizuirea Constituției din anul 2003 a înlăturat limitarea acestei obligații fundamentale doar la cetățenii români bărbați, precizând că o lege organică urmează să prevadă condițiile referitoare la îndeplinirea îndatoririlor militare; prin urmare, aceste îndatoriri vor reveni în egală măsură atât bărbaților cât și femeilor. Având în vedere și obiectivul pe termen lung pe care

România și l-a propus, acela de a avea o armată formată din profesioniști, precum și cel pe termen scurt, de a putea participa activ la diverse alianțe militare pe plan internațional, legea de modificare a Constituției a menținut limitele de vârstă menționate anterior pentru a se putea efectua încorporarea în armată (între 20 și 35 de ani), dar a adăugat o excepție de la acest regim juridic, anume cazul voluntarilor, pentru care reguli speciale vor fi prevăzute prin lege.

Îndatorirea cetățenilor de a contribui la cheltuielile publice – se realizează prin plata de impozite și taxe. Este o îndatorire firească, mai ales dacă ținem seama de numeroasele prestații, în special cu caracter social, pe care același stat este obligat să le realizeze în beneficiul cetățenilor săi. Merită precizat și faptul că obligația se referă la orice fel de cheltuie publică și nu doar la cele legate de constituirea veniturilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat. 331

Alineatul (2) al aceluiași articol precizează o aplicație particulară a principiului egalității în materie fiscală și anume obligația al cărui titular expres nominalizat este legiuitorul și care constă în așezarea justă a sarcinilor fiscale. Caracterul just al sistemului legal de impuneri face trimitere la principiul proporționalității și la cel al echității, structurante pentru orice societate democratică. Precizarea constituțională este extrem de suplă, permițând în egală măsură atât o interpretare în sensul unei repartizări formal-egalitare a obligațiilor fiscale, prin care se asigură egalitatea de șanse, dar și o interpretare în sensul realizării justiției sociale, care urmărește o distribuie a obligațiilor ce tinde la o egalitate de rezultat.

Alineatul al treilea al aceluiași articol interzice stabilirea oricăror alte prestații în sarcina cetățenilor, în afara celor expres stabilite prin lege și numai în situații excepționale. Istoria a dovedit nu o dată că situații neprevăzute pot apare oricând (catastrofe naturale, stări excepționale, etc.); ele nu trebuie însă să justifice un comportament arbitrar din partea autorităților publice, ci trebuie să se înscrie în limitele legalității și ale statului de drept. Trebuie precizat totuși că, deseori în astfel de situații, legiuitorul stabilește doar obligația fiscală și natura sa, lăsând organelor ce trebuie să aplice legea grija de a preciza cuantumul și modalitățile concrete de colectare a respectivelor sarcini fiscale.

Îndatorirea de exercitare cu bună-credință a drepturilor și libertăților și de a respecta drepturile și libertățile celorlalți – Articolul 57 din Constituție stabilește o îndatorire ce incumbă tuturor locuitorilor României, cetățeni, străini sau apatrizi. Se observă clar că buna-credință (*bona fides*), principiu tradițional de drept civil, este considerată o regulă constituțională. Această transformare de natură juridică va avea consecințe deosebite în rezolvarea problemelor ce rezultă din exercitarea drepturilor și libertăților cetățenești. În conținutul acestei îndatoriri fundamentale intră și obligația de a nu încălca drepturile și libertățile celorlalți (*neminem laedere*), obligația firească ce ține de chiar conceptul de drept și de libertate. 332

Bibliografie la capitolul V

- 1) A. Esmein, *Eléments du droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1909, p.476-480, 483, 489, 988, 1052 și urm.
- 2) *Actul final al Conferinței pentru securitate și cooperare din Europa* (Helsinki, 1975), Publicat în Colecția de Legi și Decrete, III/1975.
- 3) Adrian Năstase, *Drepturile omului, religie a sfârșitului de secol*, I.R.D.O., București, 1992. Autorul precizează că libertățile reprezintă tot drepturi (p. 17), că expresia „drepturi ale grupurilor” este, din punct de vedere juridic, o contradicție în termeni (p. 30) și definește drepturile omului ca fiind acele prerogative conferite de dreptul intern și recunoscute de dreptul internațional fiecărui individ, în raporturile sale cu colectivitatea și cu statul, ce dau expresie unor valori sociale fundamentale și care au drept scop satisfacerea unor nevoi umane esențiale și a unor aspirații legitime, în contextul economico-social, politic, cultural și istoric al unei anumite societăți”. (p. 36)
- 4) Alexandru Bolintineanu, Adrian Năstase, *Drept internațional contemporan*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1995, p. 95-123.
- 5) Amadou Mahtar M'Bow, *La izvoarele viitorului*, Editura Politică, București, 1985, p. 15-16, 52-53.
- 6) André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Edition Montchrestien, Paris, 1967, p. 170 și urm.
- 7) Claude-Albert Colliard, *Libertés publiques*, Dalloz, Paris, 1982, p. 233, 334-338, 341-342, 385-386, 419, 713-743, 779.
- 8) Decretul nr.177 din 3 august 1948 privind regimul general al cultelor religioase.
- 9) *Decretul-lege nr. 39/1990 privind unele măsuri referitoare la desfășurarea adunărilor publice*, publicat în Monitorul Oficial nr. 15 din 25 ianuarie 1990.
- 10) *Documentul final al Reuniunii de la Viena a reprezentanților statelor participante la Conferința pentru securitate și cooperare în Europa*, Editura Nicolae Bălcescu, 1990. În acest document se arată că drepturile omului și libertățile fundamentale derivă, toate, din demnitatea inerentă a persoanei umane și sunt esențiale pentru dezvoltarea sa liberă și deplină, că toate sunt de o importanță primordială și trebuie să fie pe deplin îndeplinite prin toate mijloacele corespunzătoare (p. 14).
- 11) Ernest Angel, *Les aspects constitutionnels des libertes publiques aux Etats Unis*, Librairie Dalloz, Paris, 1964, p. 43-44.
- 12) Este interesant de observat că în Belgia există următoarele culte : catolic; 2) anglican; 3) izraelit; 4) musulman; 5) ortodox; 6) laic. În anul 1994, s-a creat Consiliul laic.
- 13) François Rigaux, *L'élaboration d'un „right of privacy” par la jurisprudence américaine*, Revue internationale de droit comparé, nr. 4/1980, p. 701-730.
- 14) Georges Burdeau, *Les libertes publiques*, Librairie générale de droit et de Jurisprudence, Paris, 1966, p. 10-11, 20, 202 și urm.
- 15) Grigore Geamănu, *Drept internațional public*, vol. I, op. cit., p. 354-378, 389.
- 16) Grigore Geamănu, *Dreptul internațional penal și infracțiunile internaționale*, Editura Academiei, București, 1977, p. 217.

- 17) *Ioan Muraru*, Constituțiile române, op. cit. Este interesant de observat că toate constituțiile române au cuprins câte un titlu sau capitol dedicat drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale cu următoarele denumiri: Despre drepturile românilor (Constituția din 1866, titlul II); Despre drepturile românilor (Constituția din 1923, titlul II); Despre îndatoririle și drepturile românilor (Constituția din 1938, titlul II); Drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor (Constituția din 1948, titlul III); Drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor (Constituția din 1952, capitolul VII); Drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor (Constituția din 1965, titlul II).
- 18) *Ioan Muraru*, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Naturismul, București, 1991, p. 56-79.
- 19) *Ioan Muraru*, *Protecția constituțională a libertăților de opinie*, Editura Lumina Lex, 1999.
- 20) *Ion Andreiță*, *Misterul fluviului Galben*, Editura André, București, p. 76, pentru o istorie îndepărtată privind regimul moral și juridic al pământului și care arată: „Aceași soartă o vor avea mongolii, care, deviați de același Zid Chinezesc, vor atinge zidul Carpatic – după care se vor pulveriza și ei din istorie. Când nu ape-lau direct la secure, hunii foloseau o stratagemă descrisă din antichitate de Sun Tzî în lucrarea „Arta războiului”. Iat-o: Emisarii noilor veniți se adresau sedentarilor – într-un crescendo de jigniri. „Vrem să cumpărăm calul de o mie de li al suveranului vostru, - propun veneticii. Suveranul își consultă miniștri, care sar ca arși: „Calul de o mie de li ?! Lucrul cel mai de preț din țară? Să nu li se dea!” Dar suveranul răspunde liniștit; „Pentru ce să refuzi un cal unui vecin?” Și l-a dăruit. La puțin timp după aceea, solii vecinilor venetici atacă din nou: „Vrem una din prințesele hanului !” Miniștrii sar din nou ca arși „Acești vecini sunt nerușinați! Acum au ajuns să ne ceară o prințesă ! Vă implorăm să-i atacați!” Dar suveranul răspunde pe același ton liniștit: „Cum am putea refuza o femeie unui vecin ?” Și a dăruit prințesa. N-a trecut mult, că emisarii pofcioșilor vecini s-au arătat iar: „Aveți o mie de li de pământ nefolositor, pe care îl vrem noi”. Suveranul și-a consultat miniștrii. Unii nu au fost de acord nici de această dată. Alții însă au spus că li se pare o cerere rezonabilă – o bucatică de pământ, acolo. Atunci suveranul s-a mâniat rău și a zis: „Pământul este temelia statului! Cum am putea să-l dăm ?!” Povestea mai spune că toți acei care fuseseră de acord cu înstrăinarea bucății aceleia de pământ au fost decapitați. ...Între aceste adevăruri tulburătoare (și pilduitoare) și ceea ce avea să se întâmple mai târziu la curtea unor primi voievozi români din Transilvania există o legătură directă. Teoria și legislațiile au continuat și confirmat că pământul, în afara regimului juridic civil, are și un regim juridic constituțional fapt ce presupune o protecție juridică aparte, ca cea din art. 41 alin. (2) din Constituția României. Astfel Paul Negulescu și George Alexianu subliniau că: „Teritoriul pe care se întinde această populație variază și el în raport cu formele pe care le-a îmbrăcat viața. Teritoriul este baza și întregul suport moral pe care se dezvoltă viața societății. Cea dintâi și cea mai adâncă legătură a omului a fost cu pământul. Suferințele sau bunurile lui pe un anumit pământ, legăturile lui sufletești cu țărâna pe care o cultivă, o înfrumusețează și care la rândul-i îi asigură existența, amintirea străbunilor îngropați aici îl fac pe om sclav al ogorului pe care-l muncește. Legătura omului cu pământul este atât de puternică încât chiar atunci când

acest pământ fi produce cele mai mari nemulțumiri, el continuă totuși să-l iubească cu aceeași dragoste neîarmurată. De câte ori cataclisme repetate n-au acoperit regiuni întregi de jale, omorând populația, distrugând munca și agoniseala. Și a doua zi după ce cataclismul a încetat, pe ruinele fumegânde încă, supraviețuitorii vin să împlănte din nou brațele lor pentru a se baza și mai temeinic și mai adânc de acest pământ, producător de atâtea suferințe. Este o mistică neînțeleasă în sufletul fiecărui om, o pornire adâncă, o chemare care răsare din toată ființa sa pentru acest pământ. Legăturile de rasă, de limbă și de credință se cimentează pe un anumit teritoriu, se conformează structurii acestuia, împrumută din felul lui de a fi elemente de dezvoltare. Tratat de drept public, op. cit., p. 32. A se vedea și art. 18 al Constituției din anul 1923.

- 21) *Islam et droits de l'homme*, op. cit., studiul lui Slim Lagmani, p. 42 și urm., care făcând observațiile la argumentele unora care arată că dreptul islamic se opune drepturilor omului, arată că inegalitatea în drepturi între bărbat și femeie trebuie prezentată ca fiind o inegalitate în îndatoriri, deci o formă de egalitate.
- 22) *J. Renauld*, *Réflexions sur la nature de droits de l'homme*, *Revue de droit international et de droit comparé*, nr. 3-14, 1968, p. 164.
- 23) *J.J. Rousseau*, *Discurs asupra originii și fundamentelor inegalității dintre oameni*, Editura Științifică, București, 1958, p. 145-146.
- 24) *James M. Beck*, *La constitution des Etats-Unis*, Librairie Armand Colin, Paris, 1923, p. 207 și urm.
- 25) *Jean Rivero*, *Libertés publiques*, P.U.F., Paris, 1954, p. 10 și urm.
- 26) *Jean Morange*, *Droits de l'homme et libertés publiques*, P.U.F., Paris, 1995.
- 27) *Jean-François Aubert*, *Traité de droit constitutionnel suisse (Supplément 1967-1982)*, Editions Ides et Calendes, Neuchatel, 1982, p. 199-285.
- 28) *Jean-François Aubert*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Editions Ides et Calendes, Neuchatel, 1967, vol. II, p. 623-773.
- 29) *Karel Vasak* (rédacteur général), *Les dimensions internationales des droits de l'homme – Manuel destiné à l'enseignement des droits de l'homme dans les universités*, UNESCO, Paris, 1978, p. III, VII, X, 2-3.
- 30) *Karl Josef Partsch*, *Les principes de base des droits de l'homme: l'autodétermination, l'égalité, et la non-discrimination*, în *Les dimensions internationales*, op. cit., p. 64 și urm.
- 31) *La convention de sauvegarde des droits de l'homme et de libertés fondamentales*, În lucrarea *Convention européenne des droits de l'homme*, Recueil de textes, Strasbourg, 1974.
- 32) *Laurent Marcoux*, *Le concept de droits fondamentaux dans le droit de la communauté économique européenne*, în *Revue internationale de droit comparé*, nr. 4/1983, p. 696, 720, 731 și urm. Distincția între drepturi pozitive și negative, spune L. Marcoux, a întreținut, pe durata multor ani, o discuție asupra importanței relative a acestor două tipuri de drepturi. Unii autori au susținut că drepturile civile și politice, drepturi negative, sunt predominante, dat fiind că pot fi asigurate imediat și că ele sunt gratuite, neimplicând decât o abținere a statului. Intrarea în vigoare a drepturilor economice și sociale implică în schimb o acțiune pozitivă a statului care poate fi costisitoare și care trebuie adesea să fie întreprinsă pe o lungă perioadă de timp. Alți autori au susținut că drepturile civile și politice sunt mai puțin importante decât drepturile econo-

mice. Numeroși autori pur și simplu au prezumat că drepturile civile și politice sunt o piedică în dezvoltarea economică rapidă și la fel în realizarea drepturilor economice și sociale. Dreptul comunitar apreciază, totuși, că distincția între cele două categorii de drepturi nu este atât de categorică cum gândesc alții. Se arată că, în realitate, un mare număr de drepturi economice și sociale necesită un amestec de abțineri și acțiuni pozitive din partea statului. La fel stau lucrurile și cu drepturile politice și civile; fiecare categorie cere într-o anumită măsură ca statul să se abțină la anumite comportamente și să furnizeze anumite avantaje. Deci, se sugerează că drepturile civile și politice și drepturile economice și sociale sunt mai corect considerate de natură *interdependentă* și ca o parte a unui ansamblu indivizibil de drepturi aparținând persoanei umane. Un nou concept și clasificare a drepturilor omului este foarte necesar pentru a depăși dihotomia între drepturi pozitive și negative. Recent, mai multe teorii unitare asupra drepturilor omului au fost formulate cu intenția specifică de a înlătura această clasificare (p. 731-732).

- 33) *Le Conseil de l'Europe et l'éducation dans le domaine des droits de l'homme: bilan et perspectives*, în „L'Enseignement des droits de l'homme”, op. cit., p. 179.
- 34) *Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, publicată în M. Of. nr. 139 din 2 iunie 1994; Hotărârea Guvernului 583 de aprobare a Regulamentului privind procedura de lucru a comisiilor pentru efectuarea cercetării prealabile în vederea declarării utilității publice pentru lucrări de interes național sau de interes local, publicată în M. Of. din 26 septembrie 1994.
- 35) *Legea nr. 84/1995, Legea învățământului*, republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1996.
- 36) *Legea nr. 30 din 18 mai 1994* (publicată în M. Of. nr. 135 din 31 mai 1994) prin care România a ratificat Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și protocoalele adiționale la această convenție, cu următoarea rezervă și declarație:
1. Art. 5 din Convenție nu va împiedica aplicarea de către România a dispozițiilor art. 1 al Decretului nr. 976 din 23 octombrie 1968, care reglementează sistemul disciplinar militar, cu condiția ca durata privării de libertate să nu depășească termenele prevăzute de legislația în vigoare. Articolul 1 al Decretului nr. 976 din 23 octombrie 1968 prevede: „Pentru abaterile de la disciplina militară, prevăzute de regulamentele militare, comandanții sau șefii pot aplica militarilor sancțiunea disciplinară cu arest până la 15 zile”.
2. România interpretează art. 2 din primul Protocol adițional la convenție ca neimpunând obligații financiare suplimentare referitoare la instituțiile de învățământ privat, altele decât cele stabilite prin legea internă”.
- 37) *Legea nr. 7 din 25 ianuarie 1991* pentru ratificarea celui de-al doilea Protocol facultativ la Pactul internațional relativ la drepturile civile și politice, vizând abolirea pedepsei cu moartea, publicată în Monitorul Oficial nr. 18 din 26 ianuarie 1991.
- 38) *Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Ferdiand Mélin-Soucranien, Otto Psfersman, Joseph Pini, André Roux, Guy Scoffoni, Jérôme Tremeau, Droits et libertés fondamentales*, Dalloz, 2000, Paris.

- 39) Marcel Prelot, Jean Boulois, op. cit., p. 59 și urm.
- 40) Ordonanța Guvernului nr. 26/2000, cu privire la asociații și fundații, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 39/2000.
- 41) Philippe Braud, Les libertés publiques en droit français, Paris, 1968, p. 13.
- 42) Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Publicat în Colecția de Legi și Decrete nr. IV/1974.
- 43) Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Publicat în Colecția de Legi și Decrete nr. IV/1974.
- 44) Simina Elena Tănăsescu, Principiul egalității în dreptul românesc, Editura All Beck, 1999.
- 45) Theodor C. Van Boven, Les critères de distinction des droits de l'homme, în Les dimensions internationales, op. cit., p. 59-63.
- 46) Tudor Drăganu, O prevedere greșită a Constituției din 1991 care trebuie remediată cu ocazia revizuirii acesteia, Curierul Judiciar nr. 4/2003, p. 1.
- 47) Vintilă Dongoroz și colectiv, Explicații teoretice ale Codului penal român, vol. I, Editura Academiei, București, 1969, p. 362-374.
- 48) Viorel Mihai Ciobanu, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. 1, Editura Național, București, 1996, îndeosebi p. 14 și 177, unde se examinează neretroactivitatea legilor.
- 49) W.J. Ganhof Van der Meersch, Le respect des droits fondamentaux de l'homme, condition exigée du droit des Etats européens, în Revue de Droit international et de Droit Comparé, nr. 1-12/1983, p. 9.
- 50) Tudor Drăganu, Liberul acces la justiție, Editura Lumina Lex, București, 2003.
- 51) Legea nr. 122/2006 privind azilul în România, M. Of. nr. 428 din 18 mai 2006.
- 52) Legea nr. 429/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor, M. Of. nr. 11 din 8 ianuarie 2007.
- 53) Regulamentul (CE) nr. 168/2007 al Consiliului din 15 februarie 2007 privind înființarea Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 22.2.2007.

Index

A

Abrogare, 110
 Acces liber la justiție, 299, 328
 Accesul la cultură, 308
 Administrație, 53, 132, 188, 190, 192, 202, 257, 288
 Adunare constituantă, 98, 187
 Adunarea Deputaților, 172, 174, 177, 184-187, 197
 Apatrizi, 202, 209, 210, 213, 242
 Apărarea țării, 258, 288, 296, 332
 Arestare, 82, 202, 302, 306
 Autorități publice,
 – subiecte de drept, 46
 – reprezentative, 50
 – executive, 7
 – judecătorești, 145
 Avocat din oficiu, 302
 Avocat ales, 302
 Azil (vezi și dreptul de azil)

C

Camera Deputaților, 174, 199, 201
 Capacitate juridică, 209, 210
 Căsătorie,
 – civilă, 317
 – religioasă, 317
 Cerere, 213, 217, 219, 223, 224, 229, 234
 Cetățean, 23, 33, 204 și urm.
 Cetățenie,
 – dublă, 241
 – dovada, 239
 – jurământ de credință, 224, 229, 230

– retragerea, 230, 231
 – pierderea, 236, 238
 – natura juridică, 208 și urm.
 – noțiune, 204 și urm.
 – principii, 213 și urm.
 – de onoare, 240
 Cheltuieli publice, 331
 Conferința de la Helsinki, 274
 Consimțământ, 301, 305, 306
 Consiliul Superior al Magistraturii, 199, 202
 Consiliu de Miniștri, 146, 180, 185, 188, 192
 Consiliul Frontului Salvării Naționale, 194
 Constituție,
 – abrogare, 110
 – acordată, 95
 – acte constituționale britanice, 80
 – acte constituționale, 179-186
 – adoptare (moduri), 94 și urm.
 – apariție, 77 și urm.
 – conținut normativ, 111 și urm.
 – convenție, 98
 – cutumiară, 79, 83, 90
 – definiție, 111 și urm.
 – inițiativa adoptării, 92
 – modificare, 100 și urm.
 – pact, 95
 – parlamentară, 99
 – revizuire, 200-201
 – rigidă, 102 și urm.
 – supremație, 119 și urm.
 – scrisă, 79, 85, 90
 – suplă, 101, 102
 – statut, 96

¹ Trimiterile se fac la numerele paragrafelor de la 1 la 332.

- Constituția Coreii de Nord, 116
 Constituția Franței, 103, 105, 107, 109, 152, 156, 170
 Constituția Elveției, 116
 Constituția Israelului, 81
 Constituția Noii Zeelande, 82
 Constituția S.U.A., 118
 Constituția din anul 1866, 171-172
 Constituția din anul 1923, 173-175
 Constituția din anul 1938, 177-179
 Constituția din anul 1948, 187-188
 Constituția din anul 1952, 189-190
 Constituția din anul 1965, 191-192
 Constituția din anul 1991, 198-201
 Constituționalism, 69, 144
 Constituționalizarea dreptului, 161
 Contract social, 98
 Controlul constituționalității legilor,
 – garanție juridică a supremației constituției, 132, 133
 – definiție, 134
 – acte supuse controlului, 135-137
 – apariție, 139-143
 – clasificări, criterii, 150-160
 – judecătoresc, 144-149, 152, 155, 157
 – politic 152, 153, 156
 Consiliul Provizoriu de Uniune Națională, 196
 Copil găsit, 214, 216, 227, 238 și urm.
 Cult religios, 321
 Curtea Constituțională, 163, 199
 Cutuma, 52
- D**
- Decizii
 – ale Curții Constituționale, 56
 – interpretative, 56
 Declarația Universală a Drepturilor Omului, 268, 274, 282
 Decret, 136, 169, 178
 Decret-lege, 43, 109, 136
 Demnitate publică, 213, 294
- Domnia legii, 88
 Domiciliu, 213, 218, 224, 224, 241, 306
 Deputat, 49
 Drapel, 188, 190, 192, 194
 Drept constituțional
 – definiție, 23
 – comunitar, 24
 Drepturi fundamentale,
 – (vezi acces la justiție)
 – accesul la cultură, 308
 – clasificare, 280-288
 – corelația cu reglementările internaționale, 273-279
 – definiție, 250-253
 – natura juridică, 270-272
 – sferă, 260-268
 – la un mediu înconjurător sănătos, 310
 – la viață și la integritate fizică și psihică, 301
 – libertatea individuală, 302
 – la apărare, 303
 – libertatea circulației, 304
 – inviolabilitatea domiciliului, 306
 – secretul corespondenței, 326
 – libertatea conștiinței, 321
 – libertatea de exprimare, 322
 – la informație, 323
 – la învățătură, 307
 – la ocrotirea sănătății, 309
 – la ocrotirea vieții intime, familiale și private, 305
 – libertatea întrunirilor, 324
 – de asociere, 325
 – muncă și protecția socială a muncii, 311
 – la grevă, 312
 – de proprietate, 313
 – de moștenire, 314
 – libertatea economică, 315
 – la un nivel de trai decent, 316
 – la căsătorie, 317

- dreptul copiilor și tinerilor la protecție și asistență, 318
 - dreptul persoanelor cu handicap la o protecție socială, 318, 319
 - de petiționare, 327
 - dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, 328
 - exercitare, 300, 332
 - generații, 260-264
 - Dreptul de autodeterminare, 268
 - Dreptul de azil, 288, 296
 - Drepturi colective, 282
 - Drepturi naturale, 246
 - Drepturi ale omului, 244, 258
 - Drepturi politice, 261, 319
 - Drepturi sociale, 262
 - Durata zilei de lucru, 311
- E**
- Echilibrul puterilor (Vezi și separația puterilor),
 - Egalitate, 288, 293, 311, 317
 - Exercitarea puterii, 3, 23, 24, 28, 32, 34, 36, 47, 60, 68, 75, 107, 116, 170, 184
 - Expropriere, 313
 - Expulzare, 297
 - Extrădare, 297
- F**
- Fidelitatea față de țară, 329
 - Funcție publică, 294
- G**
- Grevă, 312
 - Guvern, 199, 202
- H**
- Habeas corpus act*, 80
 - Hotărâre
 - judecătorească, 311
 - a Guvernului, 53
- I**
- Instituții,
 - de învățământ, 307
 - politice, 24
 - juridice, 11, 14
 - Interzicerea muncii forțate, 310
 - Izvor de drept,
 - Constituția și legile de modificare a Constituției, 57
 - formal, 50
 - lege, 58
 - obiceiul, 52
 - regulamentele Parlamentului, 54, 59
 - tratat internațional, 61
 - Ius loci (soli)*, 214 (vezi și cetățenie)
 - Ius sanguinis*, 214, 216 (vezi și cetățenie)
- Î**
- Îndatoriri fundamentale,
 - de apărare a patriei, 330
 - fidelitate față de țară, 329
 - de a contribui la cheltuielile publice, 331,
 - de exercitare cu bună-credință a drepturilor, 332
 - Însemne, 192 (vezi și drapel)
- J**
- Județ, 196, 197, 199
 - Judecător, 145, 146, 148, 306
 - Justiție, 202, 326
 - Jurământ de credință, 224, 228, 229
- L**
- Legalitate, 109, 120, 122, 134, 135, 150, 158
 - Legea electorală, 168-170
 - Libertăți fundamentale (vezi și Drepturi fundamentale),
 - Limbă oficială (limba română), 104, 199
- M**
- Magna Charta Libertatum*, 78, 80
 - Marea Adunare Națională, 156, 187, 190, 191, 192

Morală, 2, 12, 18

N

Naștere, 205, 216 și urm. (vezi și cetățenie)

Națiune, 5, 6, 17, 173

Neretroactivitate, 292

Norme juridice,

- constituționale, 39
- mijlocite, 41
- nemijlocite, 41
- structură, 39

O

Obicei, 52

Obligații militare, 330

Ocrotirea vieții intime, familiale și private, 305

Ordonanțe ale Guvernului, 60

Organele statului, 46

Organizații, 44, 47

P

Pact, 61, 87, 94, 97

Parlamentari, 138, 156, 198

Partid politic, 47

Persoană cu handicap, 318, 319

Percheziție, 82, 202, 302, 306

Petiție, 327

Plebiscit, 94, 97, 168, 176

Pluralism, 104, 190, 193, 195

Politică, 2, 16, 18

Popor, 44

Populație, 43, 203, 205, 239

Prioritate a reglementărilor internaționale, 298

Protecție,

- a cetățenilor români și a apatrizilor, 295, 296
- a drepturilor și libertăților fundamentale, 247, 274
- socială, 311

Putere constituantă

- instituită, 93

- originară, 93

Putere,

- executivă, 148, 174, 177, 186
- judecătorească, 82, 148, 174, 180
- legislativă, 132, 148, 169, 172, 180, 185, 186
- politică, 25
- de stat, 3, 5, 20, 24, 25, 28, 38, 57, 68, 74, 75

R

Regulament, 54, 59

Religie, 19, 306, 320 (vezi și cult religios)

Renunțare, 234

Repatriere, 215, 217 și urm.

Reședință, 297

Restrângere a exercitării unor drepturi și libertăți, 300

Retragerea cetățeniei, 230, 231

Reținere, 302

Revizuirea Constituției din 1991, 200-201

Revocare, 40, 194

S

Sanțiuni, 37, 40, 68

Salariu, salarizare, salariată, 311

Senat, 51, 59, 154, 172, 174, 177, 184, 197, 199

Senator, 47, 49, 108, 174, 177, 198, 199

Separția/echilibrul puterilor, 138, 148, 149, 184, 186, 202

Siguranța persoanei, 302

Sisteme de drept,

- locul dreptului constituțional, 62-68
- ramuri de drept, 11, 13, 14, 21, 25, 26, 29, 33-36, 39, 40, 52, 63, 64, 65, 67

Societate, 2, 3

Stare de necesitate, 306

Stat,

- definiție, 7
- funcții, 8
- legitimitate, 9
- de drept, 139, 199
- democratic, 198
- național, independent, unitar, indivizibil, 105, 192
- subiect de drept, 45
- social, 198, 199

Statutul lui Cuza, 168-170

Străini, 209, 210, 213, 223, 225, 236, 238, 240, 242

Supremația constituției,

- concept, 120, 121
- consecințe, 124-129
- fundamentare, 122, 123
- garanții juridice, 130

Suveranitate, 192

T

Teritoriu, 5, 192

Timpul zilei și timpul nopții, 306

Tortură, tratament inuman ori degradant, 301

Transplant, 305

Tratat internațional, 61

U

Unitate administrativ-teritorială,

- subiect de drept, 43

Universalitatea drepturilor și libertăților fundamentale, 291

V

Viață (a se vedea dreptul la ocrotirea vieții intime, familiale și private)

Z

Zi de lucru,

- durată, 311